3
Voorstel van wet van het lid Schouw

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester (33239).**

De **voorzitter**:
Ik heet de initiatiefnemer, de heer Schouw, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Voorzitter. Moet de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester uit de Grondwet worden gehaald? De initiatiefnemer stelt voor daartoe over te gaan. De CDA-fractie heeft tijdens de behandeling van het onderhavige voorstel vraagpunten gezet bij de wenselijkheid van deconstitutionalisering, ook betreffende het bestuurlijk en juridisch kader.

Laat ik maar meteen met de deur in huis vallen. Mijn fractie is niet tevreden met de beantwoording van onze vragen en van die van sommige andere fracties door de initiatiefnemer. Helaas hebben wij moeten constateren dat op veel van onze vragen geen inhoudelijke reactie is gekomen. Dat is jammer, zeker omdat het hier een belangrijk onderwerp van de decentrale bestuurlijke inrichting betreft.

Tijdens deze plenaire behandeling zal ik namens de CDA-fractie aan de hand van zes punten uiteenzetten hoe wij dit wetsvoorstel beoordelen. Tevens doe ik een beroep op de initiatiefnemer om ditmaal wel met een gedegen beantwoording van de vragen te komen.

1. Constitutionele verankering en de motivering daarvan

Onze Grondwet bevat — zoals ook de Raad van State in zijn advies aanhaalt — de fundamenten, hoekstenen en gebinten van onze staatsinrichting. Naar het oordeel van mijn fractie gaat de initiatiefnemer er ten onrechte van uit dat ten aanzien van iets wat nu in de Grondwet zijn regeling vindt, gemotiveerd dient te worden waarom dit in de Grondwet geregeld zou moeten zijn. Het is naar het oordeel van mijn fractie echter aan de initiatiefnemer om te komen met zwaarwegende argumenten voor zijn voorstel tot deconstitutionalisering van de kroonbenoeming. Niet het behoud ervan in de Grondwet dient gemotiveerd te worden.

Het constante oordeel van de grondwetgever van 1848 en verder bij de wijzigingen van 1887, 1917, 1956, 1972 en laatstelijk zelfs extra geprononceerd via het amendement-Faber bij de algemene grondwetsherziening van 1983, is telkenmale geweest dat het van belang is dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris in de Grondwet verankerd blijft. De initiatiefnemer en mijn fractie verschillen van mening over de wenselijkheid van constitutionele verankering, maar een inhoudelijk overtuigende motivering waarom de constitutionele verankering losgelaten moet worden, heeft mijn fractie niet kunnen vinden.

2. Bestuurlijke verhoudingen en takenpakket

Hierbij richt ik mij vooral op de verhouding tot artikel 125 van de Grondwet. Artikel 125, eerste lid, eerste volzin, van de Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad en Provinciale Staten aan het hoofd staan van de gemeente onderscheidenlijk de provincie. Het is zeer wel denkbaar dat een andere aanstellingswijze spanning met dit Grondwetsartikel met zich kan brengen. Dit is mede van belang gelet op mogelijke toekomstige aanstellingswijzen en hun constitutionele inbedding.

Naar het oordeel van mijn fractie is de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris belangrijk in het geheel van de bestuurlijke verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. Tijdens de behandeling is naar voren gekomen dat een eventuele andere aanstellingswijze gevolgen zou kunnen hebben voor het takenpakket van burgemeester en de commissaris. Hoe ziet de initiatiefnemer de functie van burgemeester en commissaris in termen van het takenpakket? Hoe ziet hij de verhouding van de burgemeester tot de gemeenteraad en de wethouders respectievelijk van de commissaris tot Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten?

De initiatiefnemer stelt dat met deze aspecten rekening kan worden gehouden in een gewone wet. Dat kan inderdaad, maar verdient de aanstellingswijze geen grondwettelijke inbedding, nu deze afgestemd dient te worden op de overige samenhangende grondwettelijke bepalingen? Bij een eventuele herziening van de aanstellingswijze en ook overige aspecten van het decentrale bestel, kunnen dan alle relevante grondwettelijke bepalingen tegelijk in ogenschouw worden genomen en kan een harmonieuze "hernieuwde" inrichting van het decentrale bestuur tot stand komen.

3. Consistentie en bestendigheid

De initiatiefnemer stelt dat deconstitutionalisering op haar plaats is nu er een maatschappelijke en/of politieke discussie plaatsvindt over de aanstellingswijze van de burgemeester. Zo zou verder ruimte kunnen worden gegeven aan die discussie. De leden van de CDA-fractie stellen daar een andere redenering tegenover: is het niet zo dat er voor discussie per definitie ruimte bestaat, ook zonder deconstitutionalisering? De verwijzing in de memorie van toelichting naar de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel is hiervan een bewijs. Is het dan niet beter de regeling in de Grondwet te wijzigen wanneer een eventuele nieuwe overtuiging zich heeft uitgekristalliseerd? Naast de aanstellingswijze van de burgemeester wordt er immers ook veel gepraat over de verdere inrichting van het lokale bestuur. Ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester rivaliseren grofweg gezegd twee modellen: de door de bevolking gekozen burgemeester en de door de raad benoemde burgemeester. Voor beide alternatieven is op dit moment geen uitgekristalliseerde meerderheid.

Met deconstitutionalisering van de benoemingswijze kan de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris gemakkelijker worden gewijzigd. Slechts met een gewone meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal

is dan wijziging mogelijk. Met de Raad van State is mijn fractie echter van oordeel dat hoe de aanstellingswijze er ook uit zou komen te zien, deze niet op ieder moment weer moet kunnen worden gewijzigd naar de inzichten of incidenten van de dag. Er dient sprake te zijn van een consistente wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris. Die wordt gewaarborgd door regeling in de Grondwet. Als eenmaal is uitgekristalliseerd welke vorm door een brede meerderheid wordt gedragen, ligt ook een soepele verankering in de Grondwet in de rede.

Ook de initiatiefnemer heeft aangegeven dat hij consistentie en bestendigheid met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning zonder meer van belang acht. Naar zijn opvatting is het echter niet zo dat dit belang onvoldoende geborgd zou zijn bij het hanteren van de figuur van de gewone wet. Nu allerminst consensus bestaat over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris behoort het naar het oordeel van de CDA-fractie tot de taak van de Grondwetgever te voorkomen dat de ambten van burgemeester en commissaris voor wat betreft hun aanstellingswijze, een speelbal worden van tijdelijke en wisselende politieke meerderheden in de beide Kamers van de Staten-Generaal. Kan de initiatiefnemer nog eens op dit wezenlijke risico ingaan?

4. De commissaris

De commissaris heeft een duidelijk andere positie tot het Rijk dan de burgemeester. In reactie op vragen daaromtrent antwoordde de initiatiefnemer dat de gewone wetgever daar dan rekening mee kan houden. Op grond van artikel 126 van de Grondwet kan de commissaris worden belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. In die hoedanigheid is hij dus als rijksambtenaar te beschouwen. Daarnaast houdt de commissaris zelfstandig toezicht op het gemeentebestuur. Die toezichthoudende rol wordt nog versterkt via sectorwetgeving, zoals de Wet veiligheidsregio's.

Naar het oordeel van mijn fractie wordt door de initiatiefnemer wel erg simpel gesteld dat de gewone wetgever hiermee rekening kan houden en doet dit tekort aan de bijzondere staatsrechtelijke positie van de commissaris als onderdeel van de rijksoverheid en aan de bevoegdheden die daaruit voortvloeien. Graag horen de leden van de CDA-fractie hoe de initiatiefnemer de verhouding van de commissaris tot het Rijk waardeert, mede gelet op de daaruit voortvloeiende bevoegdheden. Of ziet de initiatiefnemer inmiddels in dat de rol en de positie van de commissaris aanleiding geven tot een versterkte, grondwettelijke inbedding?

5. Een andere aanstellingswijze?

De aandacht voor de aanstellingswijze van de burgemeester is de laatste tijd aanzienlijk toegenomen, niet in de laatste plaats binnen de partij waartoe de leden van mijn fractie behoren. De door mijn fractie aangevoerde argumenten tegen deconstitutionalisering staan discussie en debat over verandering en vernieuwing van het gemeentelijke bestel, waaronder de aanstellingswijze van de burgemeester, echter allerminst in de weg. De leden van mijn fractie zijn er echter van overtuigd dat discussie hierover op het niveau van de grondwetgever dient plaats te vinden om te komen tot weldoordachte plannen ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester en die van de commissaris. De diverse consequenties van wijzigingen in de aanstellingswijze dienen in onderling verband te worden bezien en doordacht. Tevens is men op deze wijze verzekerd van een brede consensus: twee derde van beide Kamers van de Staten-Generaal heeft zich dan immers met het voorstel kunnen verenigen. Daarin liggen naar ons oordeel een groot belang en een grote waarde.

Mijn fractie neemt ook waar dat de discussie over de positie van de burgemeester, ook in dit initiatiefvoorstel, eigenlijk uitsluitend wordt gevoerd in termen van de aanstellingswijze. In de visie van mijn fractie is een discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester of van welk orgaan dan ook niet louter op zichzelf interessant. Die discussie moet ook niet in het luchtledige gevoerd worden. De aanstellingswijze van de burgemeester moet voortvloeien uit een visie op het ambt, op de kwaliteiten die het ambt vergt, op de positionering van het ambt tussen de andere ambten die het gemeentelijk bestel vormen en op de taken en bevoegdheden die het ambt mede in verhouding tot de andere ambten toekomen. De aanstellingswijze en de discussie daarover vormen daarmee in de ogen van mijn fractie een uitvloeisel van deze discussie en niet een kwestie die daaraan voorafgaat. De benoemingswijze volgt de inhoud; niet andersom. Het voorstel dat nu voorligt, lijkt daar geheel aan voorbij te gaan.

6. Wenselijkheid van herziening op dit moment

Bij alles wat ik hierover heb gezegd, komt nog een extra punt. Mijn fractie heeft bedenkingen over de wenselijkheid van een wijziging van de aanstellingswijze van de burgemeester op dit moment. Die bedenkingen vloeien voort uit de drie grote decentralisatieoperaties die nu hun beslag aan het krijgen zijn. Zij maken deel uit van — in de woorden van de minister-president- "de grootste verbouwing van Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog". Deze operatie is natuurlijk een factor die in een discussie over een modern gemeentelijk bestel zeker een rol kan spelen. Het lijkt mijn fractie echter niet opportuun om tegelijk met deze verbouwing ook nog eens in te zetten op een stelselwijziging in de hoofdstructuur van de gemeente en de provincie. In vraagvorm: is een stelselwijziging wel opportuun en zou de aandacht niet eerst moeten uitgaan naar een bestendige implementatie van deze nieuwe taken in het reeds bestaande decentrale bestuursmodel? De CDA-fractie denkt daarbij ook aan de tijd die gemoeid is geweest met de implementatie van de dualisering van het gemeentebestuur. Graag krijgen wij een reactie van de initiatiefnemer op dit punt.

Ik kom tot afronding. Zoals zojuist betoogd is mijn fractie zeker bereid om in debat te gaan over een hernieuwde vormgeving van het gemeentelijk bestel, inclusief aanstellingswijze van de burgemeester. Wél zijn wij ervan overtuigd dat dit debat op het niveau van de Grondwet dient te worden gevoerd. De aanstellingswijze van de burgemeester en alle aspecten die daar in grondwettelijk verband mee samenhangen, dienen — wat die aanstellingswijze ook moge zijn — hun regeling te vinden in de constitutie. Daarbij is de benoemingswijze van één orgaan, in dit geval de burgemeester, een uitvloeisel van een visie op het ambt van burgemeester, mede in samenhang met de andere bestuursorganen, en van een visie op het gemeentebestuur in deze tijd. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de aanstellings-

wijze van de commissaris, mede gelet op de specifieke rol die de commissaris vervult als rijksorgaan.

Wij zien de Grondwet als een waarborg. Indien bepaalde opvattingen tot wijziging breed worden gedragen en zijn uitgekristalliseerd, moet uiteraard constitutionalisering van dat alternatief volgen, maar zover is het nog niet. Het feit dat er maatschappelijk en/of politiek debat over items zoals dit item wordt gevoerd, levert naar het oordeel van mijn fractie op zichzelf onvoldoende grond op om de betrokken grondwetsbepaling zomaar te schrappen. Het is aan de initiatiefnemer om te komen met een gedegen onderbouwing van zijn stelling dat de aanstellingswijze niet van constitutionele orde is. De aanstellingswijze van de burgemeester is immers al sedert 1848 onveranderd in onze Grondwet geregeld en verankerd. Daarnaast raakt die bepaling aan andere grondwettelijke bepalingen, waaronder artikel 125, en waarborgt zij de consistentie in de aanstellingswijze, hetgeen ook door de initiatiefnemer van grote waarde wordt geacht.

Mijn fractie heeft dan ook, voorzichtig uitgedrukt, ernstige twijfels bij de strekking van het onderhavige wetsvoorstel. Onverminderd het voorgaande kijken wij natuurlijk met belangstelling uit naar de beantwoording van onze vragen door de initiatiefnemer.

☐

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voorzitter. Vooraf richt ik enkele woorden tot de minister. Afgelopen vrijdag ontving de Kamer van hem de notitie over hoofdstuk 7 van de Grondwet en de notitie over de aanstellingswijze van de burgemeester. Er was toegezegd dat de Kamer die notities voor 1 april zou ontvangen; zij kwamen dus ruim twee weken later dan toegezegd. Beide notities zijn van belang voor deze plenaire behandeling van de wijziging van de Grondwet. Dit was voor de commissie zelfs aanleiding om uitstel van behandeling te vragen. Het is jammer dat beide notities door mij in dit debat vanwege de late aanlevering onvoldoende belicht kunnen worden. Ik weet zeker dat ook bij collega's afgelopen vrijdag de inkt van hun inbreng allang droog was. Bij mij was dat al een paar maanden geleden het geval. Dit neemt niet weg dat ik kennis heb genomen van die notities en dat ik daar in mijn betoog hier en daar aan zal refereren. De eerste vraag aan de minister is dan ook hoe hij zich, wellicht op een later tijdstip, de gedachtewisseling over beide stukken met deze Kamer voorstelt.

Namens de VVD-fractie wil ik de heer Schouw als indiener van dit wetsvoorstel complimenteren met zijn initiatief. Ik maak daar direct de aantekening bij dat waardering voor dit democratisch instrument niet altijd automatisch een waardering voor de inhoud daarvan impliceert. Het initiatiefwetsvoorstel is al in oktober 2013 door deze Kamer in behandeling genomen en komt nu, anderhalf jaar later, tot plenaire afronding. Met de snelheid waarmee heden ten dage wetsvoorstellen deze Kamer passeren in gedachten, is dit een duidelijk voorbeeld van "slow food", waarop klaarblijkelijk lang gekauwd moest worden. Een voorstel tot grondwetswijziging verdient overigens uiteraard altijd een zorgvuldige behandeling en afweging.

Allereerst dient de fundamentele vraag te worden gesteld of er zwaarwegende juridische of maatschappelijke redenen zijn die een wijziging van de Grondwet rechtvaardigen, zoals artikel 1 van het voorliggende wetsvoorstel luidt. Ten tweede is het voor de VVD-fractie belangrijk een antwoord te krijgen op de vraag wat de wijziging beoogt en ten derde of die wijziging een evident betere bijdrage levert aan het maatschappelijk belang. De VVD-fractie heeft sinds het in behandeling nemen van dit voorstel juist over die vragen met de initiatiefnemer schriftelijk van gedachten willen wisselen en is verheugd deze discussie nu plenair te kunnen voortzetten om uiteindelijk de noodzakelijke duidelijkheid verschaft te krijgen.

Het antwoord op de eerste vraag, die in artikel 1 met stelligheid bevestigend wordt beantwoord, namelijk of er zwaarwegende juridische of maatschappelijke redenen zijn die een wijziging van de Grondwet in dit geval rechtvaardigen, is voor mijn fractie niet een simpel ja of nee. De door de initiatiefnemer aangegeven maatschappelijke argumenten ontberen ons inziens, zowel in zijn voorstel als in de memorie van toelichting en de memories van antwoord, de overtuigende onderbouwing en robuustheid die ertoe leiden zonder meer zijn opvatting over de noodzaak van een Grondwetswijziging met hem te delen. Zijn pleidooi om, na een aantal mislukkingen, de aanstellingswijzen te wijzigingen, door als het ware ditmaal de omgekeerde weg te bewandelen door de Grondwetswijziging niet als sluitstuk, maar als beginpunt van een vernieuwingstraject te markeren, is wel erg mager voor de principiële kwestie van Grondwetswijziging.

Dat de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning vervolgens ook bij wet kan worden vastgelegd doet daar niets aan af. Zijn argument dat eventuele wijziging van de aanstellingswijze in dat geval flexibeler en sneller kan worden besloten en ingevoerd, lijkt modern en van deze tijd: flexibel en snel anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen. Dat geldt voor veel zaken, maar het is zeer de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en commissaris van de Koning als onderdeel van de inrichting en het functioneren van ons decentraal bestuur, aan die politieke flexibiliteit moet worden onderworpen.

De enige conclusie kan dan ook zijn dat wat indiener in artikel 1 van zijn voorstel als "grond" voor grondwetswijziging benoemt, een maatschappelijk politieke grond is en hij impliciet een oordeel velt over de huidige aanstellingswijze. Het lijkt me niet voor de hand liggen om dit hele proces in te gaan om uiteindelijk tot de conclusie te komen dat de huidige aanstellingswijze straks gewoon wordt voortgezet en verankerd in wetgeving buiten de Grondwet. Ook in zijn beantwoording blijft indiener consequent weg van een uitspraak over zijn voorkeur voor de aanstellingswijze en stelt hij herhaaldelijk dat die discussie thans niet aan de orde is.

Dat is de VVD-fractie maar gedeeltelijk met hem eens. Voorstanders van de huidige aanstellingswijze, die een combinatie is tussen een formeel benoemde en materieel door de raad gekozen burgemeester, zullen artikel 1 van het voorstel niet steunen. Zij vinden het prima zoals het nu is. Andersom is dat natuurlijk ook het geval is. Graag hoor ik een reactie van de indiener op deze logische redenering.

Rol, inhoud, positie, persoon en functioneren van de burgemeester bewegen mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. Persoonlijk kan ik daar zo langzamerhand ook uit eigen ervaring over meepraten. Toen ik halverwege 2001

voor het eerst burgemeester werd, dacht ik dat ik tot een van de laatstbenoemden zou behoren: dualisering en de daaraan verbonden direct gekozen burgemeester stonden, dachten we, voor de deur. Alleen dualisering haalde het. Na het sneuvelen van de direct gekozen burgemeester werd de zeggenschap van de raad bij de aanstelling van de burgemeester versterkt en trad de facto een door de raad gekozen burgemeester aan.

De commissaris van de Koning treedt — wat zwart-wit gesteld — op als brievenbus en wervings- en selectiebureau. En hoewel dat formeel nog de minister is, beslist de raad in feite. In zijn notitie van afgelopen vrijdag over de aanstellingswijzen geeft de minister een goed beeld van deze hybride situatie. De Kroon benoemt op voordracht van de minister, die op zijn beurt, zij het niet verplicht, maar wel daaraan gebonden, de voordracht van de raad volgt. Wethouders, organisatie en gemeentesecretaris staan in de hele procedure als adviseur aan de zijlijn.

De raad treedt op als werkgever, voert functioneringsgesprekken en houdt het arbeidsdossier bij van de onafhankelijke benoemde burgemeester. De veranderde positie van de burgemeester als onafhankelijk bestuursorgaan en de "revival" van eerste burger en boegbeeld in combinatie met zijn onafhankelijk voorzitterschap van de raad, vraagt om veel flexibiliteit en lenigheid. Ook is de laatste jaren de burgemeester steeds meer inhoudelijk en daarmee politiek deel uit gaan maken van het college en het collegebeleid. Zonder zelf directe zeggenschap gehad te hebben in de totstandkoming van een collegeakkoord of de keuze van partijen en bemensing zal hij zich daaraan naar woord en gedrag moeten conformeren en wordt hij zo onderdeel van de dagelijkse politiek. Het komt dan ook nog al eens voor dat een burgemeester afgerekend wordt op dat collegebeleid, dat hij, zoals dat verwacht wordt, collegiaal uitgedragen heeft. Wanneer zich na verloop van jaren een nieuwe raadsmeerderheid aftekent, staat die loyaliteit een herbenoeming makkelijk in de weg.

Voor de VVD-fractie is deze amorfe aanstellingswijze van de burgemeester aan vervanging toe. De vraag is echter of een andere aanstellingswijze binnen of buiten de Grondwet gevonden moet worden. Zoekend naar een antwoord op die vraag, is de VVD-fractie van mening dat de verankering van de aanstellingswijze van de burgemeester in artikel 131 Grondwet en de betekenis daarvan niet los gezien kunnen worden van artikel 125 Grondwet dat het hoofdschap van de raad regelt. Wanneer een andere aanstellingswijze dan benoeming door de Kroon of gekozen door de raad binnen het huidige grondwettelijk kader moet passen, is de keuze op voorhand zeer beperkt. Uit de notitie van afgelopen vrijdag over hoofdstuk 7 van de Grondwet leest mijn fractie dat de minister thans geen noodzaak aanwezig ziet om hierin wijzigingen aan te brengen. Daaruit zijn twee mogelijkheden af te leiden:

a. nooit niet;

b. nu niet, maar bij een andere aanstellingswijze wel. Graag een antwoord op deze vraag. Het is multiple choice dus zo moeilijk kan het niet zijn.

Ook indiener reageert desgevraagd in de nadere memorie van antwoord dat hij wijziging van artikel 125 niet noodzakelijk acht. Zonder nu al een voorkeur voor een aanstellingswijze uit te spreken, vindt de VVD-fractie het van het grootste belang de discussie en keuze daarvoor in hoofdstuk 7 van de Grondwet vooral te plaatsen in relatie tot artikel 125. Ik kom daarop terug.

Het voorstel richt zich op de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Ik heb tot nu toe gesproken over de aanstellingswijze van de burgemeester, maar het voorstel ziet ook op wijziging van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. In structuur zijn beide functies vergelijkbaar, maar in aard en inhoud verschillen zij in vele opzichten. Wanneer beide aanstellingswijzen buiten de Grondwet worden vastgelegd, is het dan mogelijk dat deze verschillen? Bijvoorbeeld dat de commissaris van de Koning benoemd blijft worden en de burgemeester rechtstreeks gekozen, of welke andere variant dan ook. Hoe wil de indiener het toezicht en de onafhankelijkheid van de gekozen commissaris ten opzichte van de, eventueel ook rechtstreeks gekozen, burgemeesters in zijn provincie en zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid verankeren? Mevrouw Van Bijsterveld stelde dit ook aan de orde. Of voorziet de indiener daarin dan een centralisatie naar de — benoemde!! — minister van Binnenlandse Zaken? En hoe wordt de onafhankelijkheid en de uitvoering van de taken als rijksorgaan in zijn ogen verder vormgegeven? Kan de indiener aangeven wat er — in het licht van de door de VVD geschetste bezwaren tegen de huidige aanstellingswijze van de burgemeester en de problemen welke die in de praktijk met zich brengen — in onze twaalf provincies verkeerd gaat met de huidige aanstellingswijze van de commissaris van de Koning? Met andere woorden, wat is de dwingende maatschappelijke reden om wat de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning betreft, de Grondwet te wijzigen?

Mijn fractie is verheugd over de beschouwing in de notitie met betrekking tot de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning. Hierin geeft de minister het duidelijke verschil aan tussen de commissaris van de Koning en de burgemeester. Dat lezende, vraag ik ook aan de minister wat de argumenten zijn om die aanstellingswijze ook bij wet te willen regelen. De wens tot flexibiliteit ligt niet voor de hand als de voorkeur uitgaat naar continuering van de huidige aanstellingswijze.

De aanstellingswijze van de burgemeester maakt, zoals al is opgemerkt, deel uit van een ingewikkeld speelveld van onze decentrale democratie, waarin na de dualisering de, zoals ik dat maar noem, "strijd der domeinen" nogal eens hoog kan oplopen. De discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester kan niet los getrokken worden uit dat speelveld en uit die strijd der domeinen. De burgemeester is zo langzamerhand verstrikt geraakt in alle lokale politieke domeinen, ten koste van zijn onafhankelijkheid en eigenstandigheid.

Discussie en besluitvorming over de aanstellingswijze van de burgemeester dient ingebed te worden in een discussie over de lokale democratie, over de rol van raad en college in het huidige tijdsgewricht van samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke partners en over de plaats van de lokale democratie in de huidige samenleving, waarin steeds meer een beroep gedaan wordt op de zelfredzaamheid en actieve bijdrage van de inwoners zelf en waarin gemeenten moeten en ook willen samenwerken.

Niet alleen het ambt van burgemeester is veranderd, vooral ook de positie en de rol van de gemeenteraad en die van het college moeten worden herijkt.

Heeft dertien jaar dualisering gebracht wat verwacht werd? Welke onderdelen van de oorspronkelijke voorstellen zijn niet of aangepast ingevoerd? En welke invloed heeft dat gehad op de kwaliteit van het lokaal bestuur? Wordt het geen tijd voor een diepgaande evaluatie en een aanpassing van onze decentrale bestuursstructuur aan de toekomst?

De notities van afgelopen vrijdag zijn niet meer of minder dan een verkenning. Nogmaals, wat is de minister hiermee van plan? Welke stappen zal hij nemen? Of zijn de notities alleen maar bedoeld voor degenen die erom hebben gevraagd?

De VVD wil graag een reactie van de indiener en van de minister. Voor mijn fractie is vooral belangrijk te weten wat in de komende periode tot de tweede lezing van dit voorstel tot grondwetswijziging gaat gebeuren. Net zozeer belangrijk om te weten is hoe indiener en minister denken over de door de VVD gevoelde noodzaak tot evaluatie en eventuele herijking van de inrichting van het lokaal bestuur.

De VVD wil niet stilzitten tot op zijn vroegst maart 2017 bij de behandeling van de tweede lezing. Voor die tijd willen wij zicht op het eindbeeld van de situatie na deze grondwetswijziging en willen wij dat het daarmee samenhangende debat over de herijking van het lokaal bestuur is afgerond.

De VVD-fractie wil hierop graag een reactie van de indiener vernemen, vooral met betrekking tot de vraag of hij deze nogal dwingende wens van de VVD steunt.

Ten slotte vraagt de VVD aan de minister om in dit herijkingsproces de regie te nemen en met voorstellen te komen om dit zodanig slagvaardig aan te pakken, dat de thans voorliggende grondwetswijziging past binnen de bredere context van het functioneren van het lokaal bestuur.

Wij wachten met veel belangstelling de reactie van de indiener en de minister af.

☐

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter. Op 25 maart 2005 opende ik mijn bijdrage aan het plenaire debat over het toenmalige wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester in tweede lezing als volgt: "Het debat dat wij vandaag in de Eerste Kamer voeren is van een meer dan gemiddelde historische, staatsrechtelijke en politieke betekenis. Vandaag zal immers blijken of een grondwettelijke bepaling, die al sinds het met zoveel symboliek omgeven jaar 1848 tot onze formele constitutionele orde wordt gerekend, tot het verleden zal gaan behoren. Vandaag zal ook blijken of, net als in 1848, weer een belangrijke stap kan worden gezet in de richting van verdere staatsrechtelijke hervormingen met betrekking tot de inrichting van het gemeentelijke bestuur. Vandaag zal tot slot blijken hoe ingewikkeld de verhoudingen tussen Grondwet, democratie en politiek soms kunnen zijn." Op dat moment wist ik nog niet dat deze woorden aan het einde van dat debat een bijzondere betekenis bleken te hebben.

Vandaag spreken wij in eerste lezing opnieuw over de vraag of de Grondwet zich dient uit te spreken over de aanstellingswijze van de burgemeester. Een positieve uitkomst van dit debat, in de zin van een aanvaarding bij gewone meerderheid, is overigens nog maar een eerste stap op weg naar een grondwettelijke opdracht aan de wetgever. Bij de hoofdvraag naar de constitutionele orde van de aanstellingswijze van de burgemeester — ik zal de commissaris van de Koning alleen nog noemen als daar een bijzondere reden voor is — is het van belang om te kijken naar de verdere constitutionele context van de burgemeester.

In de eerste plaats is van belang dat we ons realiseren dat de benoeming van de burgemeester een grondwettelijke basis kent, maar het ontslag van de burgemeester niet. Anders dan bij ambtsdragers op rijksniveau, zoals rechters en leden van de Hoge Colleges van Staat, hecht de grondwetgever in het geval van de burgemeester blijkbaar minder waarde aan de onafhankelijkheid van diens positie.

Ten tweede is van betekenis dat het voorzitterschap van de raad pas in 1983 in de Grondwet werd opgenomen, maar in 2008 daaruit weer vrij geruisloos verdween, voornamelijk in relatie tot de in 2002 ingevoerde dualisering van het gemeentebestuur. Op die punten acht de grondwetgever het kennelijk niet problematisch dat de wetgever andere rechtsnormen zou kunnen ontwikkelen.

Tot slot is opvallend dat de Grondwet het burgemeestersambt erkent, zij het uitsluitend als onderdeel van het college. Over de taken, de rol en het profiel van de burgemeester in dat verband, maar ook over zijn positie als eenhoofdig orgaan met zelfstandige bevoegdheden zwijgt de Grondwet. Dat

impliceert dat op dit moment wat betreft de positie van de burgemeester uitsluitend de aanstellingswijze een grondwettelijke grondslag kent en er geen relatie is gelegd met de inhoud van dit ambt.

Uit deze drie noties mag men de conclusie verbinden dat de grondwetgever het burgemeestersambt niet uitputtend en nadrukkelijk van een volledige constitutionele inkadering heeft willen voorzien. Graag vraag ik de initiatiefnemer en de minister of zij deze vaststellingen delen.

Er bestaan geen vaste staatsrechtelijke criteria voor de vraag of een bepaalde kwestie van constitutionele orde is of niet. De in de Grondwet te regelen onderwerpen zijn te gedifferentieerd van aard om daarvoor eenduidige en bestendige normen te ontwikkelen. Wel kan binnen de constitutionele context gekeken worden naar de samenhang en systeemconformiteit in het geval dat een vraag wordt opgeworpen over de rolverdeling tussen grondwetgever en wetgever.

Hoe dit ook zij, er is zeker reden om de betekenis van de in 1848 in de Grondwet vastgelegde kroonbenoeming te relativeren. In de toenmalige context van de behoefte aan eenheid van bestuur binnen de Staat is de keuze gemaakt voor de kroonbenoeming als waarborg voor de bewaking van het rijksbelang. Op die grond kan een blijvende grondwettelijke verankering natuurlijk niet meer worden gebaseerd.

Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt verder dat de opneming van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester in de Grondwet van aanvang af,

om te beginnen door Thorbecke zelf, ter discussie is gesteld. De huidige grondwettelijke regeling is, kortom, vanaf het begin omstreden en daarmee nimmer vanzelfsprekend geweest.

Waar de Grondwet voor het rijksbestuur tevens een functie als organieke wet vervult, is het begrijpelijk dat de vestiging van een ambt of orgaan op dat niveau vergezeld gaat van een regeling over de aanstellingswijze. Deze logica en vanzelfsprekendheid gelden echter niet voor de decentrale ambten. Daar gelden de Provinciewet en de Gemeentewet als organieke wetten, waarin de positie van de decentrale ambten in termen van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verhoudingen uitvoerig is geregeld. In die zin kan worden aangenomen dat naast de aard en positie van deze ambten ook de aanstellingswijze door de wetgever kan worden geregeld.

Het lijkt mij om die reden moeilijk vol te houden waarom in het licht van de taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever nu uitgerekend de aanstellingswijze van de burgemeester door de grondwetgever zou moeten worden geregeld. Niet valt in te zien waarom de wetgever op dit punt door de grondwetgever beperkt zou moeten worden om op betekenisvolle wijze op bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. In wezen staat de Grondwet dan een vruchtbaar debat daarover in de weg. Een overtuigende aanwijzing voor deze opvatting ligt besloten in de wijze waarop Grondwet en wet de aanstelling van de burgemeester thans hebben geregeld. In de Grondwet is uitsluitend vastgelegd dat de benoeming van de burgemeester formeel bij Koninklijk Besluit dient plaats te vinden. De sinds 2001 in de Gemeentewet opgenomen uitvoerige benoemingsprocedure geeft de gemeenteraad formeel een aanbevelingsrecht richting de Kroon. Uit die taakverdeling blijkt dat de grondwetgever de benoemingsprocedure grotendeels aan de wetgever heeft gelaten en slechts de uiteindelijke aanstellingsvorm van een Koninklijk Besluit regelt. De wetgever heeft deze ruimte ingevuld door een aanstellingswijze met een grote betrokkenheid van de raad in te richten. In de verhouding grondwetgever/wetgever is daarmee het zwaartepunt zodanig richting de wetgever verschoven dat van evenwichtigheid niet langer kan worden gesproken. Bovendien heeft de bestaande benoemingsprocedure een dubbelzinnig karakter: er bestaat materieel geen zuivere Kroonbenoeming meer, maar formeel ook geen door de raad aangewezen burgemeester. Het is in wezen vlees noch vis.

Die constatering wordt nog versterkt door het feit dat in de praktijk de regering de aanbevelingen altijd volgt, aangezien de wet nauwelijks ruimte biedt voor de minister om tot een andere voordracht te komen. Dat betekent dat de raad sinds 2001 feitelijk de burgemeester aanwijst. In dat licht kan men zich voorstellen dat de wetgever zich uit een oogpunt van staatsrechtelijke en bestuurlijke samenhang en systeemconformiteit fundamenteel bezint op de bestaande procedures voor benoeming, herbenoeming en ontslag en daarbij niet langer wordt belemmerd door een niet van constitutionele orde zijnde grondwetsbepaling. Graag vraag ik de initiatiefnemer en de minister of zij deze observaties delen.

De vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester van constitutionele orde is, lijkt op het eerste gezicht sterk verweven met de vraag welke aanstellingswijze men eigenlijk voorstaat. Ook in de schriftelijke voorbereiding zien wij pogingen om een verwevenheid tussen de vraag naar de constitutionele orde en die naar de wenselijke positie van de burgemeester aan te brengen. Met de term positie doel ik op de aanstellingswijze maar ook op verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De initiatiefnemer en de minister stellen zich in dit complexe geheel volstrekt consistent en ook buitengewoon verstandig op: belast de voorgestelde grondwetswijziging niet nu al met politiek-dogmatische standpunten over de gewenste aanstellingswijze. Benader het vraagstuk vanuit de noodzaak om zich thans voordoende ontwikkelingen in het burgemeestersambt en het lokaal bestuur samenhangend te integreren in het stelsel van gemeentebestuur. Door de voorgestelde deconstitutionalisering kan de wetgever op een met andere institutionele kwesties op decentraal niveau vergelijkbare wijze reageren op veranderde inzichten over de aanstellingswijze van de decentraal benoemde bestuurders.

Het niet zelden met "koninklijke weg" aangeduide alternatief, te weten het via een grondwetswijziging in de Grondwet opnemen van een andere aanstellingswijze, zou impliceren dat de aanstellingswijze wel degelijk van constitutionele orde is. Een dergelijke constitutionele verankering zou in het geval van een zich in de loop der tijd aandienende andere keuze opnieuw een grondwetswijziging vergen. Door hier te kiezen voor de constructie van een uitdrukkelijke grondwettelijke opdracht, behoudt de aanstellingswijze van de burgemeester overigens een constitutionele basis.

Mijn fractie wil om die reden een goed onderscheid blijven maken tussen de voorliggende vraag of de aanstelling van de burgemeester in de Grondwet moet blijven, en de pas daarna te behandelen vraag naar een door de wetgever te overwegen mogelijke andere aanstellingswijze. Die laatste vraag zal in dat kader van een oordeel moeten worden voorzien. Wij zullen, met andere woorden, in die context en in het licht van de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in het lokaal bestuur graag het debat over de positie, dat wil zeggen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aanstellingswijze van de burgemeester voeren. En natuurlijk zal in die discussie het gehele lokale bestuursstelsel moeten worden betrokken. Maar ik zie geen enkele aanleiding de in de hoofdvraag naar de constitutionele orde besloten liggende begrenzing van de discussie nu op te rekken.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik hoor de heer Engels duidelijk zeggen dat hij geen voorstander is van de huidige aanstellingswijze van de burgemeester. Hij noemt dat vlees noch vis. Dat vind ik ook een mooie! Dat impliceert toch een waardering van de huidige aanstellingswijze? Dat betekent dat hij een uitspraak doet over de aanstellingswijze, namelijk: wat er ook gebeurt na de grondwetswijziging; dit alsjeblieft niet!

De heer **Engels** (D66):
Daarmee heb ik willen uitspreken dat, zelfs al zou worden gekozen voor voortzetting van de huidige procedure — en u hebt het goed gehoord; dat is niet de variant die mijn fractie voorstaat …

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Dat delen wij dan.

De heer **Engels** (D66):
Ja, dan zou in ieder geval de manier waarop dat moet worden geregeld eenduidig ook in de Gemeentewet moeten plaatsvinden. Nu hebben we het op twee manieren gedaan. Dus ik bedoel met "huidige aanstellingswijze" de manier waarop de burgemeester met overwegende invloed van de gemeenteraad wordt aangewezen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Dus toch een wijziging.

De heer **Engels** (D66):
Mijn fractie meent dat als het debat gevoerd gaat worden, als deze deconstitutionalisering een feit wordt — dat weten we nu nog niet — dat dan de huidige situatie en benoemingswijze de voorkeur zeker niet verdient.

Ik had nog aan de initiatiefnemer en de minister willen vragen om te bevestigen dat zij aan de hier uitgezette koers zullen blijven vasthouden.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Ik begreep uit de bijdrage van collega Engels dat hij de huidige wijze van benoemen een heel rare vindt. Grondwettelijk is het de Kroon die benoemt, maar feitelijk gaat de gemeenteraad erover. Ik heb begrepen dat hij dat een rare situatie vindt waar een einde aan moet komen. Ik begrijp uit zijn antwoord op de interruptie van mijn collega Huijbregts-Schiedon dat zijn fractie geen voorstander is van de huidige aanstellingswijze, ook al is het dadelijk gedeconstitutionaliseerd. Dus de heer Engels is er geen voorstander van dat de raad een grote rol heeft in het aanstellen van de burgemeester? Ik wil graag dat er helderheid ontstaat op dit punt.

De heer **Engels** (D66):
Nee, ik ben er geen voorstander dat wij straks na de deconstitutionalisering geen wijzigingen aanbrengen in de huidige procedure, waarmee namelijk niet op een heldere wijze een keuze is gemaakt door wie de burgemeester uiteindelijk wordt aangesteld. Op dit moment is dat een diffuse situatie waarin de Kroon een rol speelt ...

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Maar u kunt zich voorstellen dat dit straks de raad is.

De heer **Engels** (D66):
Ik kom daar zo meteen nog over te spreken, maar ik wil u best nu al antwoorden dat ik mij dat kan voorstellen. Ik kan mij heel veel voorstellen namelijk. Er zijn heel veel modaliteiten denkbaar.

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Zo ken ik u weer. Voor de helderheid: u kunt zich voorstellen dat er een grote rol, misschien zelfs een bepalende rol kan zijn voor de gemeenteraad bij de aanstellingswijze van de burgemeester in de toekomst.

De heer **Engels** (D66):
Zeker, mijn punt was eigenlijk in antwoord op mijn geachte collega dat de situatie zoals zij nu geregeld is, niet op een heel heldere wijze uitdrukt dat daar een voorkeur in besloten ligt dat de gemeenteraad daar een preponderante rol in vervult. Dus mijn punt is eigenlijk: als je dat zou willen, zou het staatsrechtelijk beter zijn om dat dan ook heel goed te regelen en niet op de rare manier zoals we dat nu hebben gedaan. Dat is allemaal nog hypothetisch uiteraard.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik wilde de heer Engels daarnet wijzen op enige inconsistentie in zijn betoog. Hij zegt dat hij geen voorkeuren uitspreekt, dat die voorkeuren niet aan de orde zijn. Door zijn waardering uit te spreken voor het huidige systeem geeft hij natuurlijk al een voorkeur aan, namelijk dat straks wanneer de grondwetswijziging is gerealiseerd, er toch een wijziging zal moeten komen in de aanstellingswijze en dat deze variant voor hem niet aantrekkelijk is.

De heer **Engels** (D66):
Hier is een misverstand ontstaan, geheel door mijn eigen toedoen. Ik heb twee dingen gezegd. Mijn fractie heeft er geen behoefte aan om bij het debat vandaag over deze deconstitutionalisering, puur gebaseerd op de vraag of er sprake is van een constitutionele orde of niet, allerlei andere zaken te betrekken. Ik heb er geen behoefte aan om over de periode daarna, als deze deconstitutionalisering zou hebben plaatsgevonden, een debat te voeren. Dan ben ik het overigens met u eens dat dit niet alleen moet gaan over de aanstellingswijze maar over het geheel. En er komt straks nog meer. Daarover heb ik nu al een tipje van de sluier opgelicht, namelijk dat wij de huidige procedure niet de meest aantrekkelijke vinden. Als ik over de notitie van de burgemeester ... Sorry, als ik over de notitie van de minister — ja, Maastricht is vrij — kom te spreken, zal ik nog meer tipjes van de sluier oplichten en iedereen kan ook wel raden waarover. We moeten wel goed onderscheiden op welk moment we die discussie willen voeren. Ik ga niet net doen alsof daar geen opvattingen over zijn. Laat dat helder zijn.

Ik kom op een volgend punt, namelijk dat ik een beroep wil doen op de historie, maar op een andere manier dan hiervoor is gedaan. Ik kom terug op de periode waarin PvdA-minister De Vries ooit aan het begin van deze eeuw het wetsvoorstel in eerste lezing verdedigde om tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester over te gaan. Dat was wetsvoorstel 27551, voor degenen die dat willen nalezen. Dat was een zeer soevereine verdediging, die mij veel plezier deed. Ik geef een klein voorbeeld. In de memorie van antwoord op stuk nr. 56a gaf de minister voornamelijk richting de CDA-fractie — dat was niet geheel toevallig — in heldere bewoordingen te kennen dat de methode van aanwijzing van de burgemeester en de CdK niet van zodanig gewicht is dat deze in de Grondwet vastgelegd moet blijven. Hij voegde daar destijds aan toe dat het antwoord op de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester van constitutionele orde is, slechts van prealabele betekenis is voor de vraag naar een mogelijk daarna wettelijk vorm te geven andere aanstellingswijze. Het is verleidelijk om nu in het daarna vertoonde stemgedrag van het latere Tweede Kamerlid De Vries en in de inbreng en het stemgedrag van de toenmalige senaatsfractie allerlei

partijpolitieke drijfveren aan te wijzen, maar dat ga ik niet doen. Met mijn fractie wil ik vandaag vooral vooruitkijken.

Die toekomst ligt voor een deel besloten in de kabinetsnotities die wij vrijdag hebben ontvangen. De eerste is de notitie met een verkenning naar de aanstellingswijze en positie van de burgemeester. Deze was aan de Tweede Kamer toegezegd, maar is op ons verzoek ook aan de Eerste Kamer gestuurd. Ik heb geen behoefte om in te gaan op de timing van deze notitie. Dat is trouwens al door anderen gedaan. Ook de inhoud van het verhaal geeft mijn fractie weinig aanleiding daar vandaag veel opmerkingen over te maken. De notitie is om te beginnen descriptief van aard en bevat eigenlijk geen richtinggevende conclusies. De notitie beschrijft slechts de theoretische modaliteiten van een andere aanstellingswijze van de burgemeester. Veel nieuws heb ik daarin niet kunnen ontdekken, en misschien is dat maar goed ook. Het is natuurlijk interessant om van deze beschrijvingen kennis te nemen. De notitie zal in een volgende kabinetsperiode ongetwijfeld een nuttige rol kunnen spelen, maar voor het debat van vandaag ziet mijn fractie voor deze analyse geen functie.

Dat wil niet zeggen — hiermee kom ik terug op de eerdere interrupties — dat er binnen mijn fractie geen opvattingen zouden leven over de huidige positie van de burgemeester. Naar ons oordeel is die positie al enige tijd onevenwichtig. De taken en bevoegdheden zijn in complexiteit en omvang sterk toegenomen, terwijl de rechtspositie sinds 2001 is verzwakt. Mede in dat licht is de vigerende aanstellingswijze dubbelzinnig vanwege de geforceerde dubbelrol van gemeenteraad en regering. Daarnaast is de feitelijk door de raad aangewezen burgemeester als monistische figuur in het dualistische bestuursmodel niet systeemconform. Bovendien zijn de procedures voor herbenoeming en ontslag in toenemende mate op een niet transparante wijze gepolitiseerd. De onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeenteraad en daarmee de eigenstandige rol in het lokale bestuur en richting de samenleving is er met dit alles — ik zeg het heel voorzichtig — niet groter op geworden.

De D66-fractie is om die reden van mening dat er voor de wetgever zeker reden is na een uiteindelijk in tweede lezing gerealiseerde deconstitutionalisering de huidige aanstellingsprocedure aan te passen. Daarvoor bestaan overtuigende objectieve argumenten, zoals te vinden in het rapport van de staatscommissie of in de evaluatie van hoofdstuk 7 door de universiteiten van Nijmegen en Groningen. Daarover bestaan echter ook verschillende partijpolitieke voorkeuren, zoals de terugkeer naar een zuivere kroonbenoeming, de aanwijzing door de gemeenteraad of een direct gekozen burgemeester. Vrijwel iedereen hier zal zonder moeite de partijen bij die standpunten kunnen zoeken. Van de D66-fractie is bekend dat zij de direct gekozen burgemeester bepleit. Voor de invulling van deze figuur bestaan overigens diverse modaliteiten, waarover zeker nog gesproken zou moeten worden. Maar nogmaals, het debat daarover moet niet vandaag worden gevoerd.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Ik hoor de heer Engels zeggen dat hij de discussie over deconstitutionalisering duidelijk wil loskoppelen van de inhoudelijke discussie over een mogelijke verandering in de aanstellingswijze van de burgemeester. Begrijp ik dat goed? En, als dat juist is, is hij er dan voorstander van, zoals door de VVD is bepleit, dat de discussie zich uitkristalliseert over een eventuele andere aanstellingswijze voordat een voorstel in tweede lezing wordt behandeld of aanvaard? Of vindt hij dat dit pas na de eventuele aanneming van dit voorstel in tweede lezing zijn beslag moeten krijgen, om die twee dingen goed gescheiden te houden?

De heer **Engels** (D66):
Ik heb dat voorstel van de VVD net gehoord. Ik zal mij daar nader op beraden en er in mijn fractie over spreken wat het beste moment is om die discussie te voeren. Ik wil er wel aan toevoegen — dat blijkt ook uit mijn betoog — dat die discussie uiteindelijk natuurlijk in volle omvang gevoerd zal moeten worden, en niet geïsoleerd. Mijn punt is dat je de discussie pas op een goede manier integraal kunt voeren wanneer je een level playing field hebt en dus niet gehinderd wordt door grondwettelijke bepalingen die slechts een deel van deze aspecten regelen.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Ik heb er alle begrip voor dat de heer Engels graag in overleg met zijn fractie een antwoord wil geven. Betekent dit dat wij dat antwoord vandaag nog tijdens het debat horen?

De heer **Engels** (D66):
Laat ik het zo zeggen: juist van het CDA heb ik geleerd dat als je zegt dat je met je fractie in overleg treedt, daarbij inbegrepen is de vraag of je daar dezelfde dag nog op terugkomt.

Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):
Dat is helder.

De heer **Engels** (D66):
Ja.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Voor mij niet, want ik kan mij niet voorstellen dat wij na morgen de boeken dichtdoen, de knoppen uitzetten, er de komende anderhalf jaar niet aan gaan denken en er pas weer over gaan denken als wij het voorstel in tweede lezing voor ons hebben liggen. Dus allemaal mond houden, in de kast ermee en geen ruimte om te praten over welke aanstellingswijze dan ook. Had u het zich zo voorgesteld?

De heer **Engels** (D66):
Ik heb op dit moment nog geen voorstelling van onze reactie op uw voorstel. Ik wil om te beginnen horen wat de initiatiefnemer en de minister hiervan vinden. U hebt gevraagd naar de regie. Nou, ik ben altijd blij als de minister de regie neemt. Dat zou dus een goede aanwijzing kunnen zijn. U bent evenwel te vroeg om mij te vragen wat het definitieve standpunt van mijn fractie zal zijn. Als u evenwel goed naar mijn betoog geluisterd hebt, dan hebt u daaruit kunnen opmaken dat mijn fractie deze discussie niet tot het eind toe geïsoleerd op dit onderdeel wil voeren. Dat is al een heel kleine aanwijzing. Het gaat u nu echter om de

timing. Daar wil ik graag nog even op reflecteren, zoals dat in dit huis gebruikelijk is.

Voorzitter. Ik wil nog iets zeggen over de kabinetsnotitie over de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Die hebben wij ook op 17 april gekregen. Deze notitie gaat over een mogelijke modernisering van hoofdstuk 7 met betrekking tot het decentraal bestuur. Ik moet daar nog iets over zeggen omdat die notitie is opgesteld naar aanleiding van een aangehouden motie van mijn hand over een meer geactualiseerde en richtinggevende constitutionele invulling van het decentraal bestuur. Daar is dat element alweer. De notitie beschrijft de inhoud, achtergrond, onderlinge samenhang en praktische betekenis van de verschillende bepalingen van hoofdstuk 7. Het stuk mondt uit in een aantal agenderende conclusies. In het licht van de zeer terughoudende benadering van het kabinet ten aanzien van veranderingen van de Grondwet is er voorshands, aldus het kabinet, onvoldoende constitutionele rijpheid en noodzaak om daartoe over te gaan. Hoewel mijn fractie fundamenteel van mening blijft verschillen met het kabinet over het omgaan met de Grondwet, en teleurgesteld is dat het kabinet geen ambitie voor een modernisering van dit hoofdstuk ziet, zien wij geen reden om ook deze notitie vandaag te betrekken bij het debat over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester. Mijn fractie zou menen dat wij daarover beter apart nog eens in deze Kamer zouden moeten spreken, mogelijkerwijze in relatie met het voorstel van de VVD.

Los daarvan is het niet ondenkbaar dat deze deconstitutionalisering in de volgende kabinetsperiode in tweede lezing haar beslag krijgt. Een daarna mogelijk door de wetgever gewijzigde aanstellingswijze van de burgemeester kan vervolgens consequenties hebben voor zijn positie in het gemeentebestuur. Daarmee zouden dan allerlei bepalingen van de Grondwet kunnen worden geraakt; dat heeft de minister goed gezien. Het gaat dan bijvoorbeeld om de artikelen 124, lid 1, inzake de lokale autonomie, 125, lid 1, inzake het hoofdschap van de raad — dat is al diverse keren genoemd; dat is inderdaad een aangelegen punt — en 129, lid 4, inzake de zittingsduur van de gemeenteraad. En dan vergeet ik nog te noemen artikel 125, lid 2, inzake het collegiaal bestuur. Er liggen met andere woorden nog vele belangwekkende discussies in het verschiet, alleen al over dat onderwerp.

Hiermee ben ik gekomen aan het einde van mijn eerste termijn. Ik wacht de reacties van de initiatiefnemer en de minister met veel belangstelling af.

☐

De heer **Nagel** (50PLUS):
Voorzitter. 50PLUS zal in dit debat geen historische overzichten geven van wat in de parlementaire geschiedenis al over het aan de orde zijnde onderwerp is gezegd en geschreven. De indiener van het voorstel van wet, de heer Schouw, heeft dat gedaan, de Raad van State heeft dat eveneens gedaan en in het debat in de Tweede Kamer is hierop ook ruimschoots ingegaan. Dat geldt met name voor de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning al dan niet in de Grondwet hoort.

De discussie over ons parlementair systeem en alles wat daaruit voortkomt duurt al meer dan 167 jaar zonder dat er echt grote en wezenlijke veranderingen tot stand zijn gekomen. Iedereen kan in het huidige tijdperk constateren dat er een grote crisis is tussen de politiek en de burgers en dat er een steeds bredere kloof is ontstaan tussen kiezers en gekozenen. In de opvatting van 50PLUS sluit het Nederlandse bestuurssysteem niet meer aan bij de eisen die in deze moderne tijd gesteld worden.

We geven hoog op over onze vaderlandse democratie, maar moeten ontkennend antwoorden op vragen zoals: kiezen jullie je eigen regering — juist nu blijkt dat met dit VVD-PvdA kabinet zeer actueel — kiezen jullie je eigen staatshoofd, kiezen jullie je eigen minister-president, kiezen jullie de commissaris van de Koning en kiezen jullie je eigen burgemeester? Menig buitenlander hoort verbaasd de uitkomsten op deze vragen aan, die vaak vergezeld gaan van een lofzang op onze democratie.

50PLUS heeft grote waardering voor de indiener, die precies drie jaar geleden, op 20 april 2012, dit voorstel bij de Tweede Kamer aanhangig maakte en voor de wijze waarop hij dit verdedigde. Wij hebben ook begrip voor het feit dat hij behoedzaam manoeuvreert en niet wil ingaan op de vraag waar zijn voorkeur ligt als het erom gaat ook een ander stelsel voor de selectie van de burgemeester mogelijk te maken, zoals ook het kabinet doet in de notitie van minister Plasterk van 17 april jl. De gebeurtenissen in deze Eerste Kamer in 2005 hebben hun diepe sporen achtergelaten.

Maar naast dit begrip voor de indiener heeft 50PLUS ook de behoefte duidelijkheid te geven over de eigen opvatting. 50PLUS is een vernieuwende partij die de kiezers meer invloed wil geven. Daar passen een door de Kroon benoemde commissaris en burgemeester niet meer in. De politiek wil direct of indirect de invloed behouden en de invloed van de kiezer beperken. Sommige partijen vinden het al een hele stap als de burgemeester door de gemeenteraad zou worden gekozen. In Europa vertoeven wij in de democratische procedures ver in de achterhoede. Hetzelfde geldt voor de functie van de commissaris van de Koning. Een eenvoudige oplossing om deze functie door een gedeputeerde te laten vervullen, blijkt in de praktijk onbespreekbaar. Bovendien is deze functie in feite geen full time job.

Het gevolg is dat in de praktijk de commissaris van de Koning wel eens een groot aantal bijbaantjes had, waardoor je je moest afvragen of het eigenlijke vak daarvoor geen belemmering was. Ik wil dit nog eens extra onderbouwen met citaten van drie prominente commissarissen, van drie verschillende partijen, na afloop van hun ambtsperiode. Oud-minister Margreet de Boer: "Het is een van de rustigste banen die ik ooit heb gehad." Oud-vicepremier Hans Wiegel: "Het is niet de meest belastende baan, ik schat de helft van wat ik in Den Haag gewend was." Oud-premier Dries van Agt: "Je krijgt er je dagen niet mee gevuld."

Zowel om praktische maar vooral om principiële redenen willen wij af van de benoemde burgemeester en commissaris van de Koning. Om dat mogelijk te maken, moet de selectiewijze niet in de Grondwet worden opgenomen. Maar voorzichtigheid kan ook te vertragend gaan werken. Ik doel hiermee op de passage die de indiener schreef op bladzijde 3 van de nota naar aanleiding van het Tweede Kamerver-

slag, gedateerd 28 maart 2013. Daarin wordt, op zich juist, opgemerkt dat wij in ons land, anders dan in vrijwel andere Europese landen, geen ervaring hebben met een andere aanstellingswijze dan de kroonbenoeming. Maar de conclusie dat het daarom nuttig kan zijn om via experimenten op beperkte schaal eerst enige ervaring op te doen voordat tot grote stelselwijziging wordt besloten, gaat ons te ver. Heeft de indiener nog steeds deze twee jaar geleden gegeven opvatting? Is hij het met ons eens dat dit een verdere en grote vertraging in de vernieuwing van het stelsel kan betekenen? Zijn er niet voldoende ervaringen in andere Europese landen?

Het kabinet stelt in de genoemde notitie dat een verandering in de aanstellingswijze gevolgen zal hebben voor de positie van de burgemeester, de wethouders en de raad en dat dit ingrijpende gevolgen kunnen zijn. Op zich is deze constatering juist, maar wij vinden dat de democratisering en de vergrote invloed van de kiezer centraal moeten staan, waarna de overige zaken op een goede manier geregeld moeten worden.

Tot slot. Wij hebben met instemming gelezen dat de indiener een suggestie om dit wetsontwerp mogelijk op te schorten nadrukkelijk van de hand wijst. Terecht. Het gaat nog vele jaren duren voordat de kiezers mogelijk een grotere invloed kunnen krijgen. 50PLUS wil dat zo snel mogelijk. Dat is het doel waarnaar wij streven, dat is ons ideaal.

☐

De heer **De Vries** (PvdA):
Voorzitter. Het is voor mij een bijzondere ervaring om bij mijn laatste toespraak in deze Kamer mijn aandacht te mogen richten op een zo belangrijk onderwerp.

Een voorstel tot wijziging van de Grondwet vergt, het is eerder gezegd, uit de aard der zaak een bijzondere afweging. Er zijn vragen van constitutionele aard en natuurlijk ook vragen over de strekking en het gevolg van een eventuele grondwetswijziging.

Eerst een aantal overwegingen en vragen met betrekking tot de grondwettelijke aspecten.

Bij elk voorstel tot wijziging van de Grondwet moet de vraag worden gesteld of het voorstel beantwoordt aan de criteria die bij elke grondwetswijziging worden gesteld. In de staatkundige praktijk wordt aangenomen dat daarvoor een dringende juridische, dan wel maatschappelijke noodzaak dient te bestaan.

Dat is kort geleden in deze Kamer nog eens nadrukkelijk bevestigd door minister Plasterk. Collega Engels had een breed gesteunde motie ingediend over de noodzaak om in de Grondwet vast te leggen dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De minister vond eerst dat dit voorstel niet aan het eerder genoemde criterium voor grondwetswijziging voldeed, maar liet zich uiteindelijk overtuigen.

Welke dringende juridische of maatschappelijke noodzaak bestaat voor het thans voorliggende voorstel? De indiener heeft in de schriftelijke voorbereiding verwezen naar de considerans van het wetsvoorstelvoorstel. Daarin staat, zoals bij elk voorstel van wet, "dat er grond bestaat een voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen." En, zegt de initiatiefnemer, daar staat het. "Niet meer en niet minder." Aan additionele formele criteria heeft hij geen behoefte.

Het komt ons voor dat de vraag naar een dringende juridische, dan wel maatschappelijke behoefte niet zozeer een formeel, als wel een inhoudelijk criterium is. Wat vindt de minister als hij het onderhavige voorstel aan dit door de regering steevast gehanteerde criterium toetst?

Thans bepaalt de Grondwet dat de commissaris van de Koning en de burgemeester bij Koninklijk Besluit worden benoemd. De indiener stelt voor, die aanstellingswijze uit de Grondwet te verwijderen en die voortaan bij gewone wet te regelen. Verder stelt hij geen wijziging van grondwettelijke bepalingen voor.

Het valt dan ook op dat hij artikel 125, waarin het hoofdschap van provinciale staten en de gemeenteraad wordt geregeld, niet bij zijn wetsontwerp betrekt.

Er zijn echter aanstellingswijzen van deze functionarissen denkbaar, waarbij het hoofdschap van de raad een sta-in-de-weg is. Waarom wenst hij die uit te sluiten? Hoe verhoudt zich dat met zijn opvatting dat de aanstelling bij de wet geregeld moet worden als hij voor bepaalde aanstellingswijzen de weg niet vrij maakt?

De indiener heeft zich tot nu toe niet willen uitlaten over de door hemzelf voorgestane aanstellingswijze. Het wordt volgens hem alleen makkelijker om de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris te regelen. Die kan volgens hem in een wettelijke regeling hetzelfde blijven als thans, maar hij kan ook veranderen.

Daarmee probeert de indiener twee groepen met geheel verschillende inzichten over de aanstellingswijze voor het wetsvoorstel te winnen: enerzijds degenen die denken de positie van de gemeenteraad bij de aanstelling nog verder te kunnen versterken, en anderzijds diegenen die een geheel ander systeem van aanstelling voorstaan.

Dat is een interessante alliantie, die samen de condities lijkt te willen creëren om elkaar later te bestrijden. Of dat een goede basis is voor een grondwetswijziging kan men zich afvragen. Zou het niet beter zijn geweest — zo hebben wij vanaf het begin betoogd — om eerst een diepgaand debat te voeren alvorens met een voorstel tot wijziging van de Grondwet te komen?

De indiener heeft tot nu toe betoogd dat dit allemaal na aanneming van zijn wetsontwerp kan worden besproken, maar in de geest van de zegswijze "bezint eer ge begint" lijkt dat bij een grondwetswijziging minder gelukkig. Kan de indiener nog eens toelichten waarom hij een discussie vooraf zo bezwaarlijk vond?

De indiener vindt dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet in de Grondwet thuishoort. Daarover kan men van mening verschillen en in ieder geval heeft de grondwetgever tot nu toe dit standpunt consequent afgewezen.

De heer Engels stelde in zijn betoog dat hij iemand kent die van mening is veranderd, namelijk ondergetekende. Ik ben blij dat ik op de bijna laatste dag van mijn lidmaatschap van deze Kamer daarover nog iets kan zeggen. Indertijd heb ik zelf een wetsvoorstel tot deconstitutionalisering ingediend, overigens overeenkomstig een regeerakkoord.

Ik dacht dat het een goed voorstel was. Ik had de behoefte om in de wet vast te leggen dat de raad uiteindelijk de instantie zou zijn die bepaalt wie de burgemeester wordt. Ik had nooit gedacht dat terwijl de inkt van de deconstitutionalisering nog niet droog was, een wetsvoorstel ter tafel zou komen waarin stond dat men dat hele systeem van benoeming dat zojuist was gerealiseerd, overboord wilde gooien. Het gaat mij niet eens om het ene systeem. Het gaat mij erom dat blijkt dat een nieuwe coalitie het hele systeem plotseling op een eigen wijze kan inrichten. Als je nagaat wat dat betekent voor het gemeentelijk bestel, dan is dat naar mijn smaak ten minste zeer bezwaarlijk.

In het wetsvoorstel dat toen aan de orde was, werden bijvoorbeeld alle burgemeesters binnen twee jaar ontslagen. Tot welke toestanden in het land dat zou leiden, is met geen pen te beschrijven. Om die reden dacht ik: ik heb dat niet goed gedaan. Ik ben dat niet vergeten en ik zal dat zo duidelijk maken. Ik heb dus in tweede ronde tegen de deconstitutionalisering gestemd om de reden die ik zojuist gaf en niet om partijpolitieke redenen, zoals de heer Engels zojuist veronderstelde, want mijn fractie in de Tweede Kamer was overwegend voor; slechts vier mensen stemden tegen. Ik was van mening dat het geen verantwoord systeem was als bij een kabinetswisseling zo eenvoudig van stelsel kon worden veranderd terwijl die wijziging zo fundamenteel is dat je vraagt: hebben wij dat wel goed overwogen en doordacht.

De heer **Engels** (D66):
Ik dank de heer De Vries voor deze uitvoerige toelichting. Ik stel vast dat hij het kennelijk belangrijk vindt dat de wetgever als hij in de positie komt om iets te regelen op basis van een grondwettelijke opdracht, dat heel goed moet doen en geen flutwerk mag leveren. Dat ben ik met hem eens. Heb ik goed begrepen dat de heer De Vries eigenlijk meer vertrouwen heeft in de wijsheid van de grondwetgever dan van de wetgever? Dat zou op een aantal onderdelen toch wel merkwaardig zijn.

De heer **De Vries** (PvdA):
Zoals de heer Engels weet, is de personele samenstelling van de grondwetgever dezelfde als die van de wetgever; alleen de meerderheden zijn anders. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat het verstand van de een anders zal werken dan het verstand van de ander. Ik denk echter wel, en dat bleek ook op dat moment, dat als je stelselwijzigingen wilt aanbrengen, het verstandig is om goed na te denken over de vraag of je dat wilt. Ik kom hier later op terug.

De indiener voert in de eerste memorie van toelichting al aan dat Thorbecke tegenstander van een grondwettelijke regeling was en het onderwerp niet van constitutionele orde vond. Dat is natuurlijk aanleiding om zelf nog eens te kijken wat Thorbecke nu precies heeft gezegd. Thorbecke las in een ministerieel ontwerp voor die grondwetswijziging van, naar ik meen, 1848, dat het de bedoeling van de opstellers was om zonder medewerking van de raad, hetzij van de burgerij door de Koning een burgemeester te laten aanstellen. Dus Thorbecke dacht: men wil dit zonder medewerking van de raad hetzij zonder medewerking van de burgerij doen en als wij dat nu in de Grondwet neerleggen, is er te weinig ruimte om na te denken over verschillende modaliteiten in ons land. De Gemeentewet moest nog tot stand worden gebracht en er was weinig vastigheid omtrent "de formatie" van het burgemeestersambt, zoals Thorbecke dat noemde. Onder die omstandigheden moesten volgens Thorbecke de handen van de wetgever niet worden gebonden.

In een beschouwing in de bundel Burgemeester, die in mijn betoog vaker aan de orde zal komen, constateert Schouw dan ook terecht dat Thorbecke "graag ruimte had gelaten aan gemeenteraden om enige invloed uit te oefenen op de keuze van de burgemeester". Het zou dus zomaar kunnen dat Thorbecke erg ingenomen zou zijn geweest met de rol die gemeenteraden sinds 2002 in dit opzicht spelen.

Overigens is het interessant om de geschiedenis van discussies over de burgemeester na te gaan, zeker als men daar voorkeuren voor deconstitutionalisering aan verbindt. Maar eigenlijk worden dan toch vaak appels met peren vergeleken. Ik heb al gezegd dat Thorbecke in zijn tijd werd geconfronteerd met ten minste drie systemen die hij ook noemt in zijn bijdrage aan de herziening van de Grondwet. Er was toen nog geen begin van een kristallisering. Op het ogenblik weten wij natuurlijk vrij aardig wat een minister doet. Daarvoor staat de bundel Burgemeester wel model, maar als je de opvattingen van die tijd — die toen overigens ook al tijdgebonden waren — vergelijkt met die in allerlei andere jaren en je ziet intussen niet dat de positie van de gemeenteraad wezenlijk verandert, dan voer je natuurlijk een vreemde discussie.

In de bundel Burgemeester stelt professor Engels dat "in de praktijk feitelijk sprake is van een door de raad gekozen burgemeester". Hij heeft dit hier zojuist herhaald. Professor Koole — die ik ook graag noem om een balans te bewaren — constateert in dezelfde bundel dat "met het volgen van de aanbeveling van de raad feitelijk een benoemingsrecht van de gemeenteraad is ontstaan". Het zou mij geen moeite kosten om daar een lange lijst van observaties aan toe te voegen, inclusief die van de minister in zijn notitie. De gemeenteraad bepaalt thans feitelijk wie de burgemeester is. Men kan dan zeggen: de gemeenteraad bepaalt het wel, maar het staat nog steeds in de Grondwet.

Schouw wijst daar ook op. Hij stelt in de bundel Burgemeester — die overigens rijk is en al deze aanbeveling verdient — dat de kroonbenoeming nog "fier" overeind staat. Dat is ook de draad van zijn betoog. Dat bevalt hem dus niet, maar het is vooral een kwestie van perceptie. Door wie worden in ons land ministers benoemd en ontslagen? In de tijd van Thorbecke was dat natuurlijk anders dan op het ogenblik. Krachtens staatsrechtelijk gewoonterecht wordt de keuze van ministers en staatssecretarissen niet aan de Kroon gelaten, maar hij benoemt en ontslaat hen wel. Het parlement beslist, al lees je dit niet direct uit de Grondwet. Dat is ook de reden waarom sommigen van ons af en toe het staatsrecht beoefenen. Dat zou niet moeilijk zijn als de Grondwet zomaar te lezen was.

De initiatiefnemer van vandaag heeft deze ontwikkeling van de ministerbenoemingen kort geleden nog eens onderstreept door zelfs de zeer beperkte bemoeienis van de Koning met de kabinetsformatie te helpen beëindigen. De ministers werden vroeger natuurlijk gewoon door de Kroon aangewezen, maar na discussies in en conflicten met de Kamer is dit langzaam maar zeker, ook niet altijd met directe stelligheid, het domein van het parlement geworden. Ik

voeg daaraan toe dat het nog te vroeg is voor een evaluatie. In de Grondwet staat dus niet altijd wat er lijkt te staan. Zoals Thorbecke al zei: "Het gaat met de Grondwet als met het Evangelie. De Grondwet laat meerdere vrijheid dan hij, die uitsluitend zijn dogma in de Grondwet wil vinden, zich voorstelt."

Sinds de wijzigingen van de Gemeentewet in 2002 benoemt de regering dus zonder enige uitzondering de burgemeesterskandidaat die door een gemeenteraad wordt aanbevolen. Ook daar is de bemoeienis van de Kroon een formaliteit geworden. De benoeming van de burgemeester staat derhalve net zo fier in de Grondwet als de benoeming en het ontslag van ministers en staatssecretarissen, en is vandaag de dag van niet meer dan ornamentele betekenis.

Wel wordt er soms op gewezen dat de regering in theorie zou kunnen afwijken van een aanbeveling door een gemeenteraad. Dat is, zoals gezegd, de afgelopen dertien jaar niet gebeurd. De vraag rijst bovendien of die theoretische mogelijkheid er niet zou zijn bij bijvoorbeeld een rechtstreeks door de bevolking of een formeel door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Daar zijn natuurlijk weinig voorbeelden van, maar in het indertijd door de heer De Graaf ingediende wetsvoorstel was ook voorzien in een rol voor de Kroon: in bijzondere gevallen kon de door de bevolking gekozen burgemeester worden geschorst of ontslagen. Een principieel bezwaar valt hier dus niet te constateren. Zijn de minister en de initiatiefnemer het daarmee eens?

Ik noemde al de discussie over de vraag of de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet thuishoort. De grondwetgever heeft dat altijd gewenst gevonden, hetgeen wel iets zegt over de notie dat dit wellicht toch van constitutionele orde is en altijd van constitutionele orde is geacht. Het is heel goed te begrijpen waarom de grondwetgever dat vond. De aanstellingswijze van de burgemeester is immers cruciaal voor de organisatie en werkwijze van het hele gemeentelijke bestuur. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters wijst er in een recente publicatie dan ook op dat de aanstellingswijze van de burgemeester veel complexer is dan de vraag "kiezen of benoemen?". Het gaat om het bredere perspectief van het gemeentebestuur. De notitie die de minister ons kort geleden toezond, heeft dezelfde strekking. Inderdaad, de aanstellingswijze van de burgemeester raakt niet alleen zijn positie, maar ook die van de gekozen gemeenteraad, de wethouders en het ambtelijk apparaat.

Er is meer. Bij het ingetrokken wetsvoorstel over de direct gekozen burgemeester heeft de Raad van State opgemerkt dat daarmee een andere invulling aan onze democratie werd gegeven. De vraag dringt zich dus op of een aanstellingswijze die zoveel invloed heeft op het functioneren van het gemeentelijk bestel en zelfs een andere vorm van democratie kan introduceren, niet in de Grondwet zou moeten worden verankerd. De indiener had ook het vervangen van de kroonbenoeming kunnen voorstellen en daarvoor in de plaats bijvoorbeeld kunnen bepleiten dat de Grondwet zou bepalen dat de burgemeester en de commissaris direct door de bevolking dan wel door de gemeenteraad, respectievelijk door de Provinciale Staten gekozen zouden worden.

De heer **Engels** (D66):
De heer De Vries hecht kennelijk veel belang aan de constitutionele waarborging van de aanstellingswijze van de burgemeester in de context van de hele inrichting en werking van het lokale bestuur. Vindt hij het niet een bezwaar dat de nadruk door de grondwetgever dan wel heel erg alleen op die aanstellingswijze wordt gelegd en dat een aantal andere aspecten waarop het genootschap terecht heeft gewezen, in de Grondwet niet of nauwelijks aan de orde komen? Dat maakt op mij in ieder geval niet een echt evenwichtige indruk. Wat maakt die aanstellingswijze zo preponderant ten opzichte van misschien nog wel belangrijkere aspecten van de positie van de burgemeester?

De heer **De Vries** (PvdA):
Dat is een heel goede vraag en daar zou zeker over nagedacht moeten worden, maar ik constateer dat dat in het kader van dit wetsvoorstel niet is gedaan. Ik heb met veel ijver aangedrongen op een goede discussie en het betrekken van meerdere gezichtspunten bij de discussie, maar die zijn niet ter tafel gekomen. Ik heb ook een tweede antwoord op uw vraag. U vroeg waarom de volledige aandacht is gericht op de aanstellingswijze. Dat komt doordat sommige mensen niet begrijpen dat de raad in feite kiest als er een feitelijke vaststelling is dat een aanbeveling van de raad altijd wordt gevolgd. Daarover zou dan dus net zomin discussie hoeven te zijn als over de vraag of een minister door de Kroon wordt geselecteerd of door politieke partijen in het parlement.

De heer **Engels** (D66):
Zou het dan in theorie ook mogelijk zijn dat de wetgever de huidige procedure zodanig aanpast dat er een grotere rol voor de bevolking, dus niet voor de raad, zou worden geconstrueerd?

De heer **De Vries** (PvdA):
Zeker.

De heer **Engels** (D66):
En dat die grotere rol wordt afgesloten met een formele afhechting door een Koninklijk Besluit?

De heer **De Vries** (PvdA):
Jazeker. Dat heb ik voorgesteld. Er zijn indertijd referenda georganiseerd. Die zijn binnen een paar jaar weer van de lijst afgevoerd, maar dat was natuurlijk wel een poging om de bevolking te betrekken bij de selectie. Dat werd indertijd overigens ook door leden van D66 van harte gesteund. Kennelijk zijn een aantal van die experimenten niet helemaal goed gegaan, hoewel ik er een aantal heel goed vond gaan. Men heeft niet gekozen voor het verder ontwikkelen, verfijnen of veranderen van dat instrument; men heeft het afgeschaft. Er zijn natuurlijk ook andere mogelijkheden om de burgerij hierbij te betrekken. Daar is mijn partij ook zeer voor.

De **voorzitter**:
De heer Engels, tot slot.

De heer **Engels** (D66):
Ja, nog één keer. De heer De Vries zei zojuist dat de discussie die hij graag zou willen, in dit debat eigenlijk niet wordt gevoerd. Hij begon zelf over het belang van de aanstellingswijze in de Grondwet. Als de initiatiefnemer daar geen opmerkingen over maakt, vraag ik mij af waarom de heer De Vries zou vinden dat het feit dat de grondwetgever die kroonbenoeming tot nu toe niet uit de Grondwet heeft willen halen, zo belangrijk is ten opzichte van veel andere belangrijke aspecten van de positie van de burgemeester. Vindt de heer De Vries dit evenwichtig of niet?

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik meen dat ik dat zojuist uiteen heb gezet aan de hand van een persoonlijke ervaring. Ik vond het ongehoord dat het na een door mij fundamenteel geachte wijziging in het bestel zomaar mogelijk bleek om de wetgeving zo te veranderen dat het gemeentelijke bestel op zijn kop ging. Dat is dus een waarborg tegenover overhaast handelen, maar als de voorsteller met een voorstel voor een wijziging van de Grondwet zou zijn gekomen met als strekking dat de burgemeester direct of door de raad zou worden gekozen, hadden we daar een inhoudelijke discussie over kunnen hebben. Hij gaat die discussie echter uit de weg. Ik begrijp eigenlijk niet goed waarom ook de minister die discussie uit de weg is gegaan. Zijn laatste notitie is een inhoudelijke notitie. Overigens complimenten daarvoor, maar zoals de minister zelf aangeeft, is die notitie niet echt op iets gericht, alleen op informatie. Wij zitten hier natuurlijk niet alleen voor de informatie. Wij bekijken hier ook wat wij teweegbrengen als wij bepaalde wegen openen of ontsluiten.

Eigenlijk vervolg ik nu mijn antwoord op de vraag van de heer Engels. Een verandering kan natuurlijk nodig worden geacht. Voorstellen daartoe zullen altijd goed moeten worden bekeken en bediscussieerd, maar voor het goed functioneren van het bestel is een zekere bestendigheid een randvoorwaarde. Je kunt het gemeentelijke bestel niet zomaar op zijn kop zetten. Welke richting men ook kiest, ik ben voor een evolutie van het gemeentelijke bestel en niet voor een revolutie; misschien mag ik dat er persoonlijk aan toevoegen. Dat zou bij de gemeenten, die op dit ogenblik al overbelast zijn, alleen maar ellende geven. Deze of gene variant — men kan zelf de gewenste variant kiezen — kan bij elke kabinetsformatie op tafel komen als het van een wettelijke regeling afhangt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Wanneer eindigt die evolutie? En is het niet noodzakelijk om de structuur aan het resultaat van die evolutie aan te passen?

De heer **De Vries** (PvdA):
Ja, dat denk ik wel, maar een evolutie eindigt nooit, hoor.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
De wereld is altijd in beweging. Je moet dus momenten pakken om de zaak weer een beetje te actualiseren. Dat betekent dat de zaken op enig moment ook verankerd moeten worden in wetgeving.

De heer **De Vries** (PvdA):
Jazeker, maar dan zou het mijn voorkeur hebben om eerst vast te stellen wat we in de wet zouden moeten regelen en waartoe we overgaan tot wijziging van de Grondwet.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Dan steunt u dus de oproep van de VVD om die discussie ter hand te nemen? Bijvoorbeeld bij de evaluatie van de dualisering kunnen wij die evolutie nog een goed onder de loep nemen.

De heer **De Vries** (PvdA):
Daar ben ik altijd voor. Ik had het zelf op prijs gesteld om tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel veel dieper in te gaan op de vragen: waar staan we nou en wat willen wij nou eigenlijk? Dat kunt u ook in de stukken teruglezen. Maar zoals u zelf opmerkte: daar hebben wij geen begin van een antwoord op gekregen. Ik ben bang dat wij dat ook niet krijgen. Via de voorzitter kijk ik de indiener hierbij indringend aan.

Het is de vrijheid van de wetgever om van gedachten te veranderen. Deze of gene variant van een aanstellingswijze kan dan ook bij elke kabinetsformatie op tafel komen, als dat via een wettelijk regeling gaat. De initiatiefnemer merkte terecht op dat bij een kabinetsformatie standpunten van de ene partij nu eenmaal tegen die van een andere worden uitgeruild. Zo is het. Het ging bijna op een toon van "wist u dat niet, mijnheer De Vries?" Het is inderdaad algemeen bekend. Vandaar ook dat mijn zorg daar zit. Mevrouw Huijbrechts en vele anderen pleiten voor een discussie over de vraag wat wij nu eigenlijk willen. Al die analyses die wij over de burgemeester lezen, zijn niet eenduidig. Tot welke conclusie zouden wij moeten komen om een stabiel en bestendig gemeentelijk bestel te krijgen? Daar komt dit wetsvoorstel niet helemaal of eigenlijk helemaal niet aan tegemoet. Zou het daarom niet in het belang van het functioneren van ons openbaar bestuur zijn, dat de aanstellingswijze in de Grondwet verankerd blijft? Dan weet iedereen voor langere tijd waar we aan toe zijn. Een garantie van bestendigheid van een bepaald systeem lijkt bij essentiële instituties niet onredelijk. Graag een reactie hierop van de indiener en van de minister.

Bij het overwegen van het vereenvoudigen van wijzigingen in de aanstelling, moet onder ogen worden gezien of het functioneren van het huidige stelsel daartoe aanleiding geeft. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is van mening, ik citeer "dat de huidige aanstellingswijze - inclusief procedures voor herbenoeming en ontslag- goed werkbaar is. De selectie en beoordeling van de burgemeester is gebaseerd op zijn kwaliteiten. De aard van de burgemeestersfunctie vraagt om een professioneel bestuurder die over de juiste competenties beschikt en deze weet in te zetten in zijn dagelijks handelen. Het past daarom beter om in een sollicitatieprocedure op basis van kwaliteit tot de selectie van de burgemeester te komen dan in een openbare kandidaatstellingsprocedure waar het om populariteit gaat." Tot zover het Genootschap; de huidige procedure is goed werkbaar. Ik teken hierbij aan dat er ook klachten zijn over de procedure met name bij herbenoeming. Men vindt die procedure onduidelijk. Kent de minister die klachten en is hij bereid om daar nog eens goed naar te kijken?

Volgens een recent onderzoek van de Universiteit van Tilburg vinden de burgemeesters zelf hun positie als bestuurder die boven de partijen staat, ook anno 2013 nog altijd de belangrijkste kracht van het burgemeestersambt. Dit was een direct onderzoek; dit liep niet via het Genootschap. Daarbij speelt het feit dat de burgemeester niet als politicus wordt gezien — ik zeg het met spijt — een grote rol. Soms kent de bevolking de burgemeester meer macht toe dan hij heeft. De staatscommissie-Elzinga sprak in dat verband van een "heilzame statusincongruentie". Die maakt het de burgemeester makkelijker om in verschillende rollen en op verschillende plaatsen in het gemeentelijk bestuur zijn heilzame werk te doen.

Oud-minister Ter Horst en de heer Kwakkelstein werpen in de bundel Burgemeester de vraag op of we de burgemeester meer macht of juist meer gezag moeten geven. Zij kiezen voor het laatste en menen dat "dat alleen kan worden gerealiseerd door de politisering van het ambt een halt toe te roepen en door flink te investeren in professionalisering van het burgemeestersambt." Een burgemeester is van alle burgers, maar kan hij dat ook nog zijn als hij door een meerderheid van de bevolking direct gekozen wordt en daarbij tegenkandidaten heeft moeten verslaan? Zal zijn profilering als politicus het gezag dat de huidige functionaris heeft niet aantasten?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik kan het toch niet laten om nog even met mijnheer De Vries te debatteren over de politieke signatuur. Nu is er een onafhankelijke burgemeester. Ik heb gezegd dat de burgemeester ook deel uitmaakt van het college, maar dat weet de heer De Vries beter dan ik. Het college is wel degelijk politiek geprofileerd. De burgemeester moet het politieke collegebeleid uitdragen en mede vormgeven. Vindt de heer De Vries dat gewenst of niet?

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik weet niet of de burgemeester veel doet aan het uitdragen van beleid.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Zeker wel.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik probeer uw vraag te beantwoorden. Over het algemeen doen de wethouders dat zelf. Als er namens het college iets gezegd wordt, zal de burgemeester ongetwijfeld zeggen dat het college ergens iets van vindt. Voor de bevolking is dat geen politieke profilering. De inwoners zien hem als iemand die probeert de boel bij elkaar te houden, zoals vaak wordt gezegd. Hij moet zorgen dat de gemeenteraad goed functioneert door de raad voor te zitten. Het is weliswaar gedeconstitutionaliseerd, maar dit staat gelukkig nog wel in de Gemeentewet. Tegelijkertijd is de burgemeester ook voorzitter van het college om daar zijn heilzame invloed uit te oefenen. In die zin ziet men hem als een verstandig iemand die ervoor probeert te zorgen dat de gemeente als eenheid goed kan functioneren.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ik hoop dat dit altijd het geval is, maar het blijft een feit dat de burgemeester meedoet aan het collegebeleid; hij is deel van het college. Het collegebeleid is politiek beleid, dus heeft hij een politieke profilering. Dat hoeft niet altijd zijn eigen politieke profilering te zijn, maar hij is wel degelijk politiek geprofileerd.

De heer **De Vries** (PvdA):
Het zal niet altijd zijn eigen politieke profilering kunnen zijn. Soms is een burgemeester zelfs geen lid van een partij die in de raad vertegenwoordigd is.

Mevrouw Ter Horst riep op om de politisering een halt toe te roepen. Ik verbond daar de conclusie aan dat dit misschien problematisch is als de burgemeester zelf met een programma campagne moet gaan voeren. Wat mij het allerbelangrijkste lijkt, is dat ook de bevolking opmerkelijk positief over de burgemeester oordeelt. Geen politieke bestuurder kan zich op dat vlak met hem meten. Integriteit, onafhankelijkheid en boven

de partijen staan zijn daarbij de kernwaarden die in onderzoeken genoemd worden. Als je de opvatting van de burgemeesters en de burgers over het burgemeestersambt samen neemt, is er geen dringende noodzaak om het systeem te veranderen. Hoe denken de initiatiefnemer en de minister daarover?

De vraag blijft of de indiener het systeem van aanstelling wil veranderen en waarop hij aanstuurt. Dit is bij interrupties al aan de orde gekomen. Hij heeft tot nu toe consequent geweigerd daaromtrent kleur te bekennen. Maar als hij het systeem niet zelf zou willen veranderen, dan zijn er altijd wel anderen die een fundamentele wijziging voorstaan. De partij waartoe de indiener behoort, ijvert al vele jaren voor de introductie van een direct door de bevolking gekozen burgemeester. De heer Engels herinnerde daaraan. Ook in andere partijen, inclusief mijn eigen partij, zijn daar voorstanders van te vinden.

De schrijver Schouw herinnert ons in de bundel Burgemeester eraan dat D66 in 1966 in het befaamde "Appel aan iedere ongeruste Nederlander", opriep om te streven naar een burgemeester, die hetzij door de gemeenteraad, hetzij door de burgers rechtstreeks gekozen zou worden. Ik herinner mij dat appel natuurlijk goed. Het is een zegen van mijn leeftijd dat ik die tijdspanne kan overzien. Ik weet niet wanneer de omslag is gekomen, maar thans kiest D66 voor de direct gekozen burgemeester. Het eerste resultaat, de door de raad gekozen burgemeester, is geboekt, althans de feitelijke bepaling van de burgemeester door de raad. Dat verhoudt zich natuurlijk niet tot de tweede wens van het appel, namelijk de direct gekozen burgemeester.

De heer **Engels** (D66):
Ik heb het gevoel dat u op zoek bent naar een verklaring waarom dat tweede element uit het appel inmiddels door D66 zou zijn verlaten. Ik wil u graag bedienen. Dat heeft te maken met de systeemwijziging in 2002, de dualisering van het gemeentebestuur. Op staatsrechtelijke gronden van systeemconformiteit past de monistische figuur van een door de raad gekozen burgemeester in theorie daarin natuurlijk niet. De raad krijgt dan immers een dermate grote

invloed op de burgemeester dat je in de verhouding tussen college en raad een heel vreemde situatie krijgt. Dat is een heel begrijpelijke verklaring waarom de voorkeur op dit moment ligt bij de direct gekozen burgemeester. Daartoe zijn we natuurlijk geïnspireerd door de woorden in het rapport van de staatscommissie, de commissie-Elzinga, dat zowel de kroonbenoeming als de direct gekozen burgemeester aansluit bij het dualistische model, in tegenstelling tot de door de raad gekozen burgemeester. Daar kun je politiek verder van vinden wat je wilt, maar dat is de verklaring achter deze keuze.

De heer **De Vries** (PvdA):
Juist. Op zich is het interessant om te zien dat men eerst inzet op een door de raad gekozen burgemeester ...

De heer **Engels** (D66):
Nee, dat is niet juist. De inzet was erop gericht om in ieder geval afstand te nemen van de figuur van de kroonbenoeming, de zuivere kroonbenoeming.

De heer **De Vries** (PvdA):
Dat staat allemaal niet in dat appel.

De heer **Engels** (D66):
Nee, maar wat u net zei, staat er ook niet in.

De heer **De Vries** (PvdA):
Ja, dat staat er wel in.

De heer **Engels** (D66):
Nee, er staat in dat er een eenduidige keuze zou zijn voor de door de raad gekozen burgemeester.

De heer **De Vries** (PvdA):
Nee, nee. Ik heb heel correct aangegeven dat in het appel werd opgeroepen om te streven naar een burgemeester die hetzij door de gemeenteraad, hetzij direct door de burgers gekozen zou worden.

De heer **Engels** (D66):
Zojuist deed u alsof alleen de ene variant erin stond. Dan zijn we het eens.

De **voorzitter**:
Mag ik erop wijzen dat ook interrupties via de voorzitter lopen?

De heer **De Vries** (PvdA):
Ik heb er geen misverstand over willen laten bestaan. Ik wijs er alleen op dat uit de formulering indertijd niet direct duidelijk werd dat het dan moest worden vervangen door iets anders, integendeel. Ik geloof ook niet dat dat de bedoeling was.

In ons land staat de democratisch gekozen gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente. Democratischer kan het bestuur niet zijn, minder democratisch mag het niet worden. Iedereen telt mee bij het uitoefenen van de publieke macht, niemand wordt buitengesloten. We moeten het als burgers dus met elkaar doen. In de gemeente is het beter geregeld dan op landelijk niveau. Soms is het lastig, maar juist daarom ongelooflijk waardevol. De raad is van alle burgers in de gemeente en moet bij het besturen van de gemeente de baas blijven.

Anders dan andere landen kennen wij geen staatkundig systeem waarbij aan de uitvoerende macht door de kiezers rechtstreeks macht wordt toegekend. De gekozen volksvertegenwoordiging staat centraal. Ik wil zeker de ogen niet sluiten voor het feit dat de representatieve democratie in veel landen onder druk staat en dat de uitvoerende macht in veel landen het overwicht heeft. Mijn fractie wil echter de positie van de gekozen gemeenteraad als hoofd van de gemeente, inclusief de keuze van de burgemeester, niet aantasten. Dit lijkt ons een fundamenteel uitgangspunt. Hoe staat de indiener tegenover het hoofdschap van de gemeenteraad, inclusief de keuze van de burgemeester?

Het voorliggend wetsvoorstel laat het hoofdschap van de raad in de Grondwet staan. Dat maakt in ieder geval de introductie van een, wat de minister noemt, presidentiële burgemeester onmogelijk. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het kabinet-Balkenende indertijd de invoering van een "licht presidentiële" burgemeester met de Grondwet verenigbaar achtte.

Daarover is discussie mogelijk. Maar afgezien daarvan staat het buiten kijf dat ook de introductie van een "licht-presidentiële" burgemeester materieel ten koste gaat van het hoofdschap van de raad. De raad blijft wel hoofd van de gemeente, maar de in een lange reeks van jaren verworven macht om de burgemeester en daarmee zijn voorzitter te kiezen, wordt hem ontnomen.

Bovendien ontstaan in de top van het gemeentelijk bestuur twee organen die zich op een rechtstreekse verkiezing door dezelfde burgerij kunnen laten voorstaan. Maar wie is dan eigenlijk de baas van de gemeente? De volksvertegenwoordiging maar tegelijkertijd ook de direct gekozen burgemeester? Graag de opvatting van de initiatiefnemer en de minister hierover.

In dit verband wordt ook wel de vraag gesteld of er niet twee kapiteins op één schip komen. Er zijn zelfs mensen die zeggen: ja, maar er zijn ook twee bruggen op een schip. Het huidige systeem is echter wel gebouwd met een eenduidig bestuur van de gemeente in het achterhoofd. Ik geloof dat het buitengewoon lastig zou zijn om delen van het gemeentelijk bestuur ergens buiten te plaatsen.

Er is ook nog de vraag van het genootschap of het niet tot problemen leidt als twee organen in de top van het gemeentelijk bestel zitten. De politieke wensen van de raad kunnen conflicteren met de politieke agenda van de direct gekozen burgemeester. Is de eenheid van het gemeentebestuur daarmee gediend? Aan wie moet de burgemeester verantwoording afleggen, aan de raad of aan zijn kiezers?

Dit zijn problemen waarvoor we nu nog geen oplossing hebben, maar ik zou het prettig vinden als de heer Schouw

zou proberen om mee te denken over dit thema en ten minste zou willen aangeven dat hij dit probleem wel ziet.

Zoals uit mijn bijdrage aan dit debat blijkt, roept dit wetsvoorstel bij mijn fractie veel vragen op. Wij danken de initiatiefnemer die deze discussie mogelijk heeft gemaakt en wachten zijn beantwoording en die van de minister met belangstelling af.

☐

De heer **De Lange** (OSF):
Voorzitter. Het is voor mij een genoegen om mijn bijdrage van vandaag ook namens de Partij voor de Dieren te mogen uitspreken.

Vandaag spreken we over een initiatiefwetsvoorstel om de wijze van benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester uit de Grondwet te halen. Allereerst mijn complimenten aan de initiatiefnemer. Het is immers nooit eenvoudig en in elk geval tijdrovend om een initiatiefwetsvoorstel door de volksvertegenwoordiging te loodsen. Dat is des te meer het geval als het een wijziging van de Grondwet betreft.

In essentie is het voorliggende wetsvoorstel buitengewoon eenvoudig. De initiatiefnemer ziet geen overtuigende redenen om de manier waarop deze benoemingen tot stand komen, in de Grondwet vast te leggen. Het verdient de voorkeur om dat simpelweg aan de wetgever over te laten die daarvoor eigen wetgeving kan formuleren. Omdat het onderwerp van dit soort benoemingen een lange historie heeft, werd bij het voorbereidend onderzoek veel tijd en energie gestoken in de voorgeschiedenis. Ook de Raad van State kon aan deze verleiding geen weerstand bieden. Echter, hoe interessant de parlementaire geschiedenis op dit punt ook mag zijn, de eenvoud van het initiatiefwetsvoorstel wordt er niet door aangetast. De discussie kan dan ook feitelijk bijzonder eenvoudig zijn.

Hoewel een goed begrip van de geschiedenis van belang is om het heden te begrijpen, wil ik me vandaag toch beperken en slechts ingaan op de huidige situatie. In de praktijk is er een spanningsveld gegroeid tussen wat in artikel 131 van de huidige Grondwet geregeld is, namelijk benoeming door de Kroon, en de feitelijke regeling van deze kwesties in de Gemeentewet en de Provinciewet. De taken van in elk geval burgemeesters zijn door de huidige decentralisatietrends alleen maar toegenomen, en daardoor is ook de behoefte aan meer democratische legitimiteit gegroeid.

De Grondwet is een bondig document en moet dat vooral ook blijven. De Grondwet, oorspronkelijk tot stand gekomen in 1848 en bewaard in het Nationaal Archief, dient de hoofdlijnen van ons staatsbestel te regelen, maar ook niet meer dan de hoofdlijnen. In elk geval biedt een bondige Grondwet allerhande staatsrechtgeleerden uitgebreid stof tot discussie en exegese, en daarmee een goed belegde boterham. In die zin kan deze kleine kaste van gespecialiseerde juristen beschouwd worden als de hogepriesters van het "Orakel van Den Haag".

Benoemingen van burgemeesters en commissarissen van de Koning zijn politiek beladen. We hebben dat ook kunnen constateren in het debat tot dusver. De huidige benoemingsprocedures die vertrouwelijkheid vereisen, vertonen dikwijls aanzienlijke lekken. De media staan er regelmatig bol van, en het Openbaar Ministerie is er druk mee. Van enige afstand bezien is de situatie ook curieus. Alle politieke partijen in Nederland hebben tezamen ongeveer 300.000 leden. Bovendien is dit aantal in 2014 met 4,4% gekelderd, de scherpste daling van deze eeuw. Op iets minder dan 13 miljoen stemgerechtigde Nederlanders is dat totale ledental nu dus minder dan 2,3%.

Niettemin wordt voor de vervulling van de functies van burgemeesters en commissarissen van de Koning vrijwel uitsluitend geput uit de partijleden van met name de grotere politieke partijen. Met enig cynisme kan af en toe gesproken worden van een banenmachine die allerlei aan de partij bewezen diensten moet belonen. Het is immers statistisch uitermate onwaarschijnlijk dat een optimale vervulling van deze posities het resultaat kan zijn als men zich bij zijn keuze beperkt tot een pool van slechts 2,3% van de bevolking. Dat de Kroon, die formeel verantwoordelijk blijft, blij is met deze situatie, valt te betwijfelen.

Voor de initiatiefnemer is het feit dat de kroonbenoeming maatschappelijk en feitelijk achterhaald is, de hoofdreden om de benoeming van commissarissen van de Koning en burgemeesters uit de Grondwet te halen en aan de wetgever over te laten. De initiatiefnemer geeft er de voorkeur aan, de discussie over hoe het benoemingsbeleid vervolgens geregeld zou moeten worden, op dit moment nog niet aan te gaan. Een wijziging van de Grondwet is al ingewikkeld genoeg, ook zonder dat de discussie daarover belast wordt met een vooruitlopen op de vraag hoe het benoemingsbeleid door de wetgever tegen de tijd dat dat aan de orde komt, vormgegeven zou moeten worden.

Mijn fractie is het grotendeels eens met de opvattingen van de initiatiefnemer. Vooropstaat dat de huidige formulering van artikel 131 in de Grondwet niet meer spoort met de dagelijkse praktijk en dat een dergelijke situatie onwenselijk is. Bovendien is mijn fractie met de initiatiefnemer van mening dat de kroonbenoeming niet een dusdanig essentieel element in de organisatie van onze voornaamste staatsinstellingen is, dat een nieuwe taakverdeling tussen grondwetgever en wetgever daardoor uitgesloten zou zijn. Het feit dat de kroonbenoeming door velen nog slechts als een formaliteit gezien wordt, versterkt deze opvatting alleen maar. Het uit de Grondwet halen van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester is gezien de maatschappelijke ontwikkelingen dan ook wenselijk. Juist het feit dat het om een wijziging van de Grondwet gaat, met alle garanties die bij deze zware en langdurige procedure behoren, belet het nemen van overhaaste beslissingen die slechts de waan van de dag zouden volgen. Die in het systeem ingebouwde stabiliteit komt ons hier goed van pas.

De initiatiefnemer kiest ervoor zijn initiatiefwet tot dit ene element te beperken. Natuurlijk is de verleiding groot om te vervallen in allerlei bespiegelingen over de wijze waarop de wetgever in de toekomst met deze materie zou kunnen of moeten omgaan. De geschiedenis van het onderwerp doet echter vermoeden dat we daarmee belanden in een politiek mijnenveld dat ons volkomen het zicht zou ontnemen op de eerste cruciale stap, namelijk het verwijderen uit de Grondwet van deze benoemingsproblematiek. Naar de mening van mijn fractie getuigt het dan ook van realiteitszin om het wetsvoorstel te beperken in de zin zoals dat

gedaan is. Tegen de tijd dat de wijziging van de Grondwet geëffectueerd zal zijn, kan de wetgever zijn verantwoordelijkheid nemen en zich beraden op de vraag of commissarissen van de Koning of burgemeesters überhaupt nodig zijn of dat die functies in deeltijd waargenomen kunnen worden door gekozen volksvertegenwoordigers, en hoe een stelsel met voldoende democratische legitimiteit gerealiseerd kan worden. Er blijft dus werk aan de winkel. Maar was het niet juist Thorbecke die al zei: "Er is meer dan voorheen in de wereld te doen."?

We zijn "full circle" gekomen, namelijk dat in essentie het wetsvoorstel buitengewoon eenvoudig is. Met een beetje goede wil is diezelfde eenvoud ook hier het kenmerk van het ware. Samen met de overgrote meerderheid van de Tweede Kamer ben ik van mening dat het wetsvoorstel een belangrijke stap is die positief gewogen moet worden. Ook kleine stappen voorwaarts leiden in de juiste richting, al duurt het allemaal even. Maar om met onze filosoof uit de Watergraafsmeer te spreken: "Elk nadeel heb z'n voordeel". Dat geeft de toekomstige wetgever gelukkig alle tijd zich met gezond verstand op de komende situatie te bezinnen en het publieke debat erover te voeren. Wat kan een echte democraat nog meer wensen?

Hoewel ik positief sta ten opzichte van het wetsvoorstel, kijk ik niettemin met grote belangstelling uit naar de wijze waarop de initiatiefnemer, mede namens de Tweede Kamer, zijn verdediging zal voeren.

De **voorzitter**:
Op verzoek van de initiatiefnemer schors ik de vergadering enkele ogenblikken.

Ik had willen zeggen dat wij dan meteen even hadden kunnen kijken waar de minister was gebleven, maar ik zie dat hij net weer de zaal komt inlopen.

De vergadering wordt van 12.12 uur tot 12.18 uur geschorst.

☐

De heer **Meijer** (SP):
Voorzitter. Aan het hoofd van een gemeente staat de raad, niet de burgemeester. De burgemeester is een hulpmiddel om de lokale democratie in staat te stellen goed te functioneren en uitvoering van haar besluiten beter mogelijk te maken. Een dienstbare burgemeester helpt de raad om zijn wensen verenigbaar te maken met de landelijke wetgeving en de financiële mogelijkheden. Voor dat samenspel is het goed als de politieke kleur van de burgemeester past bij de overwegende kleur van de gemeenteraad. Dat was in het verleden vaak niet het geval en dat is nu nog steeds niet zo. Vroeger was dat omdat sommige partijen stelselmatig uit die functie werden geweerd, nu is dat een gevolg van het feit dat van de huidige burgemeesters vooral wordt verwacht dat ze vakman of vakvrouw zijn. Voor sollicitanten kunnen partijlidmaatschap en partijpolitieke ervaring een aanbeveling zijn, maar daarbij doet hun politieke kleur er steeds minder toe. Zij worden uiteindelijk wel benoemd met passieve instemming van een raadsmeerderheid, maar ze hebben andere kenmerken dan de actief door de raad gekozen burgemeesters in het buitenland, die ter plaatse veelal eerst fractievoorzitter en wethouder zijn geweest.

In de praktijk zijn burgemeesters bekender dan raadsleden en wethouders. Daardoor gaat hun veronderstelde belang ver uit boven hun werkelijke positie. Dat is vreemd, vooral als die burgemeesters komen van buiten de eigen gemeenschap of als hun politieke gezindheid afwijkt van de overwegende voorkeur van de lokale kiezers. Bovendien was hun positie in het verleden vooral die van controlerend rijksambtenaar. Nederland kent een uitzonderlijk benoemingssysteem. Buiten Nederland is de burgemeester een politicus, die in alle openbaarheid en met medeweten van de kiezers op zijn of haar plek terechtkomt. Bij ons is het niet de gemeente die daar zelfstandig over beslist. Vooral aan het begin van de benoemingsprocedure is er bemoeienis met voorselectie op het niveau van rijk en provincie, en die centrale bemoeienis is er opnieuw aan het eind van de procedure. In de afgelopen decennia is weliswaar geëxperimenteerd met geleidelijke toename van de lokale invloed op de benoeming, maar dit lijkt volstrekt niet op de veel doorzichtiger systemen in onze buurlanden. Artikel 131 van de Grondwet staat naar mijn opvatting toepassing van systemen uit onze buurlanden niet in de weg, ook al vind ik het initiatief dat verwijst naar bij wet te stellen regels wel wat duidelijker en eigentijdser.

Ik zal achtereenvolgens ingaan op de verhouding tussen partijpolitiek en de kleur van de burgemeesters, op de oude redenen om de gemeenteraad buiten de benoeming te houden, op ervaringen met de opeenvolgende experimenten ter vergroting van de lokale invloed, op de interpretatie van artikel 131 en op de verwarring die is ontstaan naar aanleiding van het laatst gepropageerde alternatief dat sterk afwijkt van waar het oorspronkelijk om ging.

In de hoogtijdagen van de burgemeesterslobbyisten uit de Tweede Kamerfracties paste de kleur van de meeste burgemeesters beter bij de gemeenten dan nu. Tegenwoordig zien we gebeuren dat een lid van de ChristenUnie kan worden benoemd in een vanouds typische PvdA-gemeente, leden van GroenLinks in VVD-gemeenten en een lid van de SGP in een gemeente die verder wordt bestuurd door lokalen en D66. Soms lijkt het zelfs wel een pluspunt als de partij waartoe de burgemeester behoort zelf niet is vertegenwoordigd in de betrokken gemeenteraad, zodat hij of zij kan worden gezien als neutrale buitenstaander. Belangstelling voor het vervullen van burgemeestersposten en deelname aan sollicitatieprocedures beperkte zich vanouds niet tot de drie traditionele bestuurderspartijen. Hun burgemeesterslobbyisten hadden het land min of meer onderling verdeeld, met uitsluiting van anderen.

Voorspelbaar waren de sterke posities van het CDA en zijn drie voorlopers op het platteland, van de PvdA in stedelijk gebied en het noorden, en van de VVD in de meest welvarende voorsteden en forensengemeenten. Binnen dat traditionele systeem is alleen de SGP er reeds lang geleden in geslaagd een kleine maar min of meer continue eigen sector van burgemeesters te creëren in de meest uitgesproken protestants-christelijke gemeenten. Ook GPV en RPF, thans opgegaan in de ChristenUnie, hebben daarmee vanaf 1980 in enkele gemeenten een bescheiden start kunnen maken.

Ter linkerzijde hebben de voormalige partijen PSP en CPN met veel minder succes eveneens geprobeerd om zo'n eigen sector te creëren. Zij waren toegespitst op een beperkte selectie van gemeenten met een linkse raadsmeerderheid, zo rood dat een PvdA-burgemeester daar niet vanzelfsprekend was. Diezelfde burgemeestersposten ble-

ven ook staan op het verlanglijstje van de PvdA. Uit eigen ervaring weet ik dat soms een commissaris der Koningin zich tegenover kandidaten uit andere linkse partijen verontschuldigde dat hij de invloed van de fractielobbyist van de PvdA niet kon weerstaan. De praktijk was dat in de jaren tachtig vertrouwenscommissies weliswaar een of meer kandidaten vanuit PSP of CPN bovenaan hun aanbevelingslijsten plaatsten, maar dat dit op één geval na toch nooit heeft geleid tot hun benoeming. Daar werd dan een lager op die lijst geplaatste kandidaat uit de PvdA benoemd.

In gemeenten zonder uitgesproken politieke kleur werd de kans op benoeming van een kandidaat van buiten de grote drie geleidelijk aan wat groter. In enkele gevallen leverde dat een burgemeesterspost op voor de toenmalige PPR, maar vooral de nieuw opkomende groep van D66-kandidaten bleek daar goed inpasbaar.

In het verleden was het duidelijk waarom die centrale bemoeienis met de benoeming zo groot was. Na de wat chaotische, sterk decentrale gang van zaken tijdens de republiek werd in het Koninkrijk van na 1814 gekozen voor een sterk gecentraliseerde staat. De in het centrale bestuur dominerende stromingen moesten bezoldigde functies kunnen uitdelen aan hun vertrouwelingen. Burgemeesters moesten vooral het vertrouwen hebben van bovenaf, dus van de centrale regering en van de in de provincies gestationeerde commissarissen van de Koning. Hun functie mocht vooral niet in handen vallen van in hoge mate oppositionele bewegingen die buiten het landelijke machtscircuit stonden, ook niet als zulke partijen erin slaagden om een meerderheid in de gemeenteraad te behalen.

Ik noem vijf voorbeelden die dat illustreren. Zij gaan over de langdurig door sociaaldemocraten gedomineerde gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Gorinchem en de tegenwoordig in het Oost-Groningse Oldambt opgeloste voormalige gemeenten Finsterwolde en Beerta met decennialang een communistische raadsmeerderheid.

In de twee grootste steden Amsterdam en Rotterdam was vanaf 1914 de SDAP de grootste raadsfractie, die grote veranderingen doorvoerde door middel van haar wethouders. Daarentegen werd de functie van burgemeester in de periode tussen de beide wereldoorlogen toebedeeld aan leden van kleinere, maar betrouwbaarder geachte, regeringspartijen, te weten de antirevolutionair De Vlugt in Amsterdam en de vrijzinnig-democraat Oud in Rotterdam. Gorinchem had na de oorlog langdurig achtereen een PvdA-meerderheid in de gemeenteraad, maar de regering handhaafde daar bijna 40 jaar lang een ruziezoekende burgemeester Ridder van Rappard, daar ooit benoemd als lid van de voormalige Liberale Staatspartij maar later partijloos omdat hij de VVD veel te links vond.

Overigens was er geen consequente volledige uitsluiting van links. Vanaf 1914 werd in een beperkt aantal kleinere gemeenten, vooral in de meest rode provincies Noord-Holland en Groningen, wel een SDAP-burgemeester toegestaan. Sinds de oppositionele SDAP werd vervangen door een regerende PvdA leverde dat voor haar geleidelijk aan steeds meer burgemeestersposten op, uiteindelijk ook in de grootste steden.

In het opstandige Finsterwolde werd in 1951 de functie van burgemeester uitgebreid tot die van "Regeringscommissaris", met de speciale bevoegdheid om zijn eigen besluiten in plaats te stellen van die van de gemeenteraad. De raad werd niet opgeheven, maar domweg buitenspel gezet als irrelevante discussieclub. Recenter, tussen 1982 en 1988, functioneerde in Beerta het enige ooit daartoe benoemde lid van de CPN als burgemeester. Hanneke Jagersma kwam op die plek als gevolg van een doelgericht ingrijpen door Ed van Thijn, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, maar zij werd vervolgens niet herbenoemd door ingrijpen van de commissaris der Koningin Henk Vonhoff, die altijd tegenstander was gebleven van haar benoeming.

Kortom, de beslissing lag steeds op een ander niveau dan dat van de gemeenteraad. De enige wapens die de raadsmeerderheid had, was het zo beperkt mogelijk houden van de beleidsportefeuilles van ongewenste burgemeesters en het demonstratief wegblijven bij de installatie van zulke nieuwkomers.

Het ongenoegen over die zwakke positie van de gemeenteraad bestaat reeds lang. Een halve eeuw geleden stond het volop ter discussie om eindelijk eens een eind te maken aan die Nederlandse uitzonderingstoestand. Voorbeeld was het vanouds in West-Europa dominerende model, zoals dat onder meer bestaat in ons buurland België. Ook in België bestaat weliswaar formeel een kroonbenoeming, maar die speelt geen enkele rol bij de voorselectie. De wijze van benoeming verschilt er nauwelijks van die van de wethouders, die daar schepenen worden genoemd. De gemeenteraad stelt in alle openbaarheid zelf vast wie haar kandidaat-burgemeester is, en die gaat ook meteen na de verkiezing aan de slag gedurende de resterende raadsperiode. Vaak is die burgemeester de lijstaanvoerder van de grootste aan het college deelnemende partij, maar in ieder geval een kandidaat waarop de coalitiefracties elkaar samen hebben kunnen vinden.

Die gang van zaken stemt vrijwel overeen met de kabinetsformatie en de aanstelling van een minister-president in Nederland.

In België kunnen de regeringen van de deelstaten in een uiterste geval achteraf goedkeuring weigeren aan benoeming van diegene die door de raad is verkozen. In de praktijk gebeurt dat alleen nog in Vlaamse gemeenten rondom Brussel en langs de taalgrens, in die gevallen waarin de kandidaat-burgemeester ervan wordt verdacht dat hij door een te veel aan faciliteiten voor anderstaligen probeert een Nederlandstalige gemeente geleidelijk te veranderen in een Franstalige gemeente. De enige weigeringsgrond is dus een situatie die zich in Nederland niet voordoet.

De vraag is of ook in Nederland zo'n kroonbenoeming zonder landelijke bemoeienis mogelijk is. Het waren aanvankelijk niet de voorstanders van een door de raad gekozen burgemeester die grondwetswijziging eisten. Het waren uitsluitend de tegenstanders die wezen op de Grondwet. Iedereen die de rol van hogere overheden uit de benoemingsprocedure wilde terugdringen, werd uitgedaagd om dan eerst maar eens te proberen de Grondwet te veranderen. Naar mijn indruk is dat vaak gebeurd vanuit de veronderstelling dat die grondwetswijziging nooit zal lukken, waardoor alles doodgewoon bij het oude blijft. Daarom bestaat er tot de dag van vandaag buiten-gemeentelijke bemoeienis, zowel met de voorselectie als met de eindbeslissing.

Uit artikel 131 van de Grondwet blijkt alleen dat de commissaris van de Koning en de burgemeester bij Koninklijk Besluit worden benoemd, net als in België. Het artikel zegt niets over wat daaraan voorafgaat. De oude interpretatie was dat de burgemeestersbenoeming wordt voorbereid in samenspraak tussen de commissaris der Koningin en de minister van Binnenlandse Zaken, met uitsluiting van iedere lokale inbreng. Invloed daarop van gemeenteraden of de plaatselijke kiezers werd door de rechterzijde langdurig principieel afgewezen.

Die smalle interpretatie is in de jaren zeventig verlaten. Sindsdien is er een voorbereidingsprocedure aan opgehangen, met een in het verborgene opererende vertrouwenscommissie. Waarom zouden we dan nu niet de voorselectie, de geheimhouding en de vertrouwenscommissie kunnen vervangen door een openbare kandidaatstelling en een openbare raadsbehandeling bij de vorming van een nieuw college, of bij het tussentijds ontstaan van een burgemeestersvacature? Mijn vraag aan de minister is of naar zijn oordeel — ook zonder voorafgaande grondwetswijziging — het Belgische systeem snel en volledig zou kunnen worden ingevoerd. En zo nee, waarom niet? En wat is daarover het standpunt van de initiatiefnemer?

In decennialange afwachting van zo'n grondwetswijziging zijn er wel experimenten doorgevoerd, waardoor er tussen begin en eind van de benoemingsprocedure gemeentelijke inspraak bestaat via profielschets en vertrouwenscommissie, en tegenwoordig ook via een eindstemming van de voltallige raad over de twee meest aanbevolen personen. Deelname aan die voorselectie blijft geheimzinnig en zelfs riskant. De voor een vertrouwenscommissie geselecteerde gemeenteraadsleden kunnen worden vervolgd als zij ervan worden verdacht dat zij met anderen praten over wat hen daarbij bekend is geworden of als zij privégesprekken voeren met kandidaten. Ook kandidaten kunnen worden vervolgd als zij beschikken over voorinformatie.

De namen van de kandidaten worden niet openbaar gemaakt. Een tijdlang was er vooraf wel enige openbaarheid over de twee bij de vertrouwenscommissie hoogst geëindigde kandidaten. Een experimenteel referendum tussen die twee, zelfs al waren beiden lid van dezelfde partij, is inmiddels weer afgeschaft. Het huidige model leidt ertoe dat uiteindelijk het grote publiek wordt verrast met de mededeling wie de nieuwe burgemeester is geworden, en dat is vaak iemand die door vrijwel niemand werd verwacht of die ter plaatse volkomen onbekend is.

De strijd van een halve eeuw geleden ging uitsluitend over een door en uit de raad gekozen burgemeester, een soort eerste wethouder, een eerste onder gelijken. De afzonderlijke verkiezing van een machtig individu was tot dan toe nooit in beeld. In die tijd ontstond mede naar aanleiding van het voorgenomen huwelijk van onze toenmalige troonopvolgster ook een brede publieke discussie over een mogelijke verkiezing van het staatshoofd, door het parlement of eventueel rechtstreeks door de kiezers.

Enige tijd daarna werd een nieuwe partij opgericht met als kernthema allerlei vormen van bestuurlijke verandering. Nieuwkomer D66 begon op landelijk niveau met het ontwikkelen van een heel slim idee: omzeil het vraagstuk van verkiezing van het staatshoofd door die verkiezing te verplaatsen naar de premier. Dat idee kon redelijk goed worden ingepast in het toen bij links populaire idee van een tweeblokkenstelsel. Het was de tijd dat D66 deel uitmaakte van een gezamenlijk blok met PvdA, PPR en PSP, dat streefde naar een gezamenlijke parlementaire meerderheid en een regering die daarop steunt.

Andere partijen binnen dat blok namen het idee van D66 inzake zo'n gekozen premier niet rechtstreeks over, maar ze konden er onder die omstandigheden wel redelijk mee leven. Iedereen wist bij voorbaat dat de te kiezen gezamenlijke vernieuwingspremier Joop den Uyl heette. Op welke wijze hij zou worden gekozen maakte niet zo veel uit.

Toen D66 dat landelijke idee van een rechtstreeks gekozen premier ook ging toepassen op een personenverkiezing in de gemeenten, werd dat een splijtzwam bij de voorstanders van verandering. Toepassing van dat model zou kunnen uitlopen op een geïndividualiseerde verkiezing, los van de kandidatenlijsten voor de gemeenteraad en los van de coalitievorming van onderop. Doordat in de loop van het langdurige debat over de "gekozen burgemeester" sterk uiteenlopende visies zijn ontstaan over de invulling daarvan, is een poging tot daarop gerichte grondwetswijziging in deze Kamer tien jaar geleden stukgelopen.

Zulke situaties zijn niet uniek. In Australië is een meerderheid van de publieke opinie voor een spoedige invoering van een republiek, in plaats van handhaving van de Britse koningin als staatshoofd op afstand. Toch slaagt men er daar niet in om die republiek te starten, omdat er meningsverschillen bestaan over de bevoegdheden en de wijze van verkiezing van de toekomstige president.

Het huidige voorstel voor onze Grondwet bevat gelukkig geen koppelverkoop met één bepaald model. Het zegt slechts dat we de wijze van verkiezing gaan regelen in een normale wet, zonder onnodige belemmering voor de vrijheid om die wet straks in te vullen. De SP is het daarmee eens en heeft in de Tweede Kamer voorgestemd.

Ik begon mijn betoog met te herinneren aan het uitgangspunt dat de gemeenteraad boven de burgemeester staat. Gelukkig is dat vastgelegd in artikel 125, lid 1, van de Grondwet, dat niet ter discussie staat. De SP wil dienstbare burgemeesters, geen machthebbers. Wij willen onze gemeenten niet opzadelen met een presidentieel systeem naar Amerikaans of Frans model, waar altijd de strijd woedt over de vraag wie nu eigenlijk echt de baas is. Vanuit die opvatting kijken we met verontrusting naar pogingen om de sturende rol voor de gemeenteraad te verdringen door een sturende rol voor de burgemeester. Het zou zelfs kunnen leiden tot een burgemeester die boven de raad staat en zijn eigen wethouders kiest. Die variant hoor ik niet zozeer vanuit D66, als wel vanuit de tot dit verkiezingsmodel bekeerde VVD.

De varianten van D66 en VVD lijken superdemocratisch. Als de burgemeester echt de baas is, waarom zou je de verkiezing van die baas dan overlaten aan overbodige tussenpersonen die zich gemeenteraadsleden noemen? Als de burgemeester daarentegen een dienstbare meedenker en uitvoerder is van raadsbesluiten moet je de gemeenteraad niet hinderen met een afzonderlijke machtsfactor, die denkt dat hij losstaat van de raad of zelfs erboven.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
De heer Meijer daagt mij nu wel even uit, hem een vraag te stellen. Hoe komt hij aan deze kennis? Heeft hij die kennis afgeleid uit mijn betoog of is dit iets wat hij ook uit de geschiedenisboeken heeft opgedoken?

De heer **Meijer** (SP):
Ik heb dat niet rechtstreeks uit uw betoog afgeleid en ook niet uit de geschiedenisboeken.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Zullen we het daar dan maar bij houden, namelijk dat wij ons baseren op de inbreng die hier geleverd wordt?

De heer **Meijer** (SP):
Nee, daar houd ik het niet bij, want dan zal ik mijn bronnen ook noemen. Mijn bronnen zijn de heer Luijten, woordvoerder van de VVD in een debat in eerste lezing bij een vorige behandeling en de heer Van Heukelum namens de VVD in de tweede lezing in dat debat. Dus ik citeer oud-senatoren van de VVD die deze positie hier nadrukkelijk verdedigd hebben. Ik verzin het niet zelf.

De **voorzitter**:
Ik wijs de heer Meijer erop dat interrupties via de voorzitter blijven lopen.

De heer **Meijer** (SP):
Dat is correct, voorzitter.

Een burgemeester met veel bevoegdheden die zijn eigen wethouders kiest en dwars tegen een raadsmeerderheid kan ingaan herinnert ons aan het eerder door mij genoemde Van Rapparddrama in Gorinchem. Zo'n door de wet gesteund nieuw type burgemeester kan een Van Rappard-in-het-kwadraat worden. Het kan leiden tot dadendrang zonder draagvlak. De noodzakelijke tegenkrachten tegen hun privéhobby's krijgen in dat bestuursmodel onvoldoende ruimte. Ik zou me kunnen indenken dat ook D66 dat risico inziet.

Uit mijn betoog zal duidelijk zijn dat de SP een regeling wenst die een echt door de gemeenteraad gekozen burgemeester eindelijk mogelijk maakt. Grondwetswijziging kan daarvoor een geschikt middel zijn, maar is volgens onze voorlopige indruk geen strikte noodzaak. Met belangstelling horen we wat de andere fracties daarvan vinden en hoe initiatiefnemer en regering daarop reageren.

☐

De heer **Thissen** (GroenLinks):
Mevrouw de voorzitter. De fractie van GroenLinks vraagt zich oprecht af wat de urgentie is van dit initiatiefvoorstel. Onderwerpen als de bestuurskracht van het lokale bestuur, de mate van robuustheid van de gemeenten, de herijking van het ambt van burgemeester, de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland, de functionaliteiten van de afzonderlijke bestuurslagen, de samenhang en de relaties daartussen, de relatie met de eerste bestuurslaag Europa et cetera, zijn onderwerpen die nodig niet alleen op de agenda moeten komen maar ook moeten leiden tot besluitvorming en tot deels hervorming van het zogenaamde huis van Thorbecke. Maar laten we als fractie van GroenLinks niet flauw doen. We zullen dit wetsvoorstel op zijn merites beoordelen en in principe met sympathie bejegenen.

Gezien de in onze fractie ruim aanwezige bestuurlijke ervaring in het lokale bestuur zullen wij ons grotendeels beperken tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester. In de zorgvuldige en uitstekende publicatie van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) met als titel De aanstellingswijze gewogen pleit het genootschap ervoor, de wijze van benoemen of aanstellen van de burgemeester niet geïsoleerd te benaderen, omdat die doorwerkt op de positie en rollen van alle andere actoren in het lokale bestuur en de lokale overheid. Met een knipoog naar de campagne van het ministerie van VWS zeg ik: de samenleving verandert, de lokale overheid en het lokale bestuur veranderen mee. Bovendien kwamen er de afgelopen jaren steeds meer taken en verantwoordelijkheden en voor de burgemeester zwaardere bevoegdheden bij.

Het lokale bestuur kent zijn turbulenties. Als gevolg daarvan hebben we de afgelopen jaren moeten meemaken dat er jaarlijks nogal wat wethouders voortijdig moesten aftreden. Ze moesten weg vanwege een zeer divers pallet aan politieke conflicten, vaak over bezuinigingen of kostenoverschrijdingen en budgettering. Ook integriteitskwesties spelen in toenemende mate een rol. Van de 27 opgestapte wethouders ging het in 2014 in een derde van de gevallen om integriteitskwesties. Wethouders vertrokken ook vanwege persoonlijke omstandigheden, gemeentelijke herindeling en promotie tot burgemeester.

De stabiliteit en de bestuurskracht van het lokale bestuur zijn van essentieel belang, daar de lokale overheid als meest nabije overheid de afgelopen jaren steeds zwaardere en belangrijkere verantwoordelijkheden heeft gekregen voor de veiligheid, de openbare orde, de zorg, de totale jeugdzorg, de regionale arbeidsmarkt, werk en inkomen et cetera. Het lokale bestuur zal in het belang van de lokale en regionale samenleving, in het belang van de leefwereld van gemeenschappen, van individuele mensen, van professionele organisaties en in het belang van de toename aan burgerinitiatieven professioneel van hoge kwaliteit moeten zijn en blijven, dan wel worden, wil het zijn legitimiteit blijven behouden, juist vanwege dat uitgebreide en zware takenpakket. Dat vergt veel van de competenties van mensen en het vergt deels ook andere competenties, en dat in een tijd waarin het politieke landschap in het lokale bestuur minder vanzelfsprekend tot breed gedragen consensus leidt.

Gemeenteraad, college van B en W en de professionele ambtelijke organisatie zullen hun legitimiteit kunnen versterken door permanent van buiten naar binnen te denken, zich voortdurend de vraag te stellen of ze de goede dingen doen en op een goede wijze en ze zullen vertrouwen winnen als er een breed gedragen gevoel en adhesie is in de lokale gemeenschappen dat ze de vragen van de samenleving en haar soms complexe vraagstukken tot uitgangspunt nemen van hun handelen. Besturen vanuit de leefwereld van mensen in plaats van uitgaan van de systeemwereld van wet- en regelgeving, terwijl die wereld wel hun formele opdracht is: uitvoering geven aan wet- en regelgeving. Het

gaat echter om wat vooropstaat. Burgers moeten een begrijpelijke en toegankelijke overheid ontmoeten en niet een gesloten systeemwereld.

Het lokale bestuur bestuurt in toenemende mate in het zogenaamde pancakemodel, verbindend in een netwerksamenleving, lokaal zowel als regionaal, met maatschappelijke partners, professionele zowel als vrijwilligersorganisaties, met eigen overheidsuitvoeringsorganisaties en met initiatief nemende burgers, die zich vaak verenigen in collectieven. Het lokale bestuur bestuurt niet meer in een sterk sturende, klassieke en hiërarchische zin, als het dat ooit gedaan heeft, of zou dat in elk geval niet meer moeten doen, mocht het nog voorkomen, hier en daar. Vanuit deze getypeerde samenleving en de wijze waarop het lokale bestuur daarop dient af te stemmen, is de rol van de burgemeester groter en belangrijker geworden.

Het NGB stelde in zijn eerder genoemde publicatie: "dat in de hogedrukpan van moderne lokale besluitvorming er ruimte bestaat voor en behoefte aan een relatief onafhankelijk ankerpunt. Aanwezigheid en functioneren van een burgemeester kunnen dan bijdragen aan een beeld van zorgvuldigheid en onpartijdigheid dat voor acceptatie van beslissingen van groot belang kan zijn." Graag krijg ik een reactie hierop van de initiatiefnemer en van de minister.

In de eerste zin van onze bijdrage vroegen we naar de urgentie van dit initiatiefvoorstel. We begrijpen de gehechtheid van D66 aan de kwestie — ik was erbij in 2005 — en tevens constateren we dat er weliswaar nog steeds sprake is van benoeming door de Kroon van zowel de burgemeester als ook de CdK, maar dat er de afgelopen ruim tien jaar in de praktijk sprake van is dat de raad en de Provinciale Staten de facto de organen zijn die de keuze voor de te benoemen burgemeester respectievelijk de CdK bepalen. Wat is daar mis mee, zo vraag ik de initiatiefnemer.

De fractie van GroenLinks is hier erg tevreden over, ondanks het feit dat het principieel wellicht haaks staat op de grondwettelijke bevoegdheid. Volgens mij zijn de meeste gemeenteraden en de meeste burgemeesters dat ook. De wijze van benoemen van mensen op de beide ambten kan wat ons betreft ook in "gewone" wetgeving, namelijk door de wetgever, geregeld worden. Maar dan constateren we dat er sprake is van een wonderlijke coalitie, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer. Er lijkt breed draagvlak en consensus te zijn in de kwestie van deconstitutionalisering, maar daarachter gaat een pluriformiteit van opvattingen schuil over de wijze waarop de benoeming of aanstelling van de beide ambten dient te geschieden. Het zou te simpel zijn het vervolgens na aanvaarding van dit initiatiefvoorstel in eerste en vervolgens in tweede lezing enkel te hebben over de aanstellingswijze als een soort te isoleren wijze van regelen. Ook hierin biedt de publicatie van het NGB een uitstekend handvat, dat de pro's and cons van de vier varianten — door de Kroon benoemd, door de bevolking gekozen, door de wethouders gekozen, door de gemeenteraad gekozen (waarbij ook nog de variant zou kunnen zijn uit hun midden of juist na een externe sollicitatieprocedure) — goed en zorgvuldig inzichtelijk maakt.

In het deconstitutionaliseren van de benoemingswijze van de burgemeester alsook de Commissaris der Koning, zit ook een groot risico, wanneer je die nieuwe aanstellingswijze niet opnieuw borgt in de Grondwet. Dat is het risico dat het voortdurend meebeweegt met allerlei populaire of tijdelijke opvattingen over hoe de burgemeester dan wel de CdK aangesteld dient te worden. Hoe denken de initiatiefnemer en minister dat risico af te dekken?

Wij zijn het ook zeer eens met de uitspraak in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester, die de minister ons afgelopen vrijdag, wel wat laat, deed toekomen. "De aanstellingswijze van de burgemeester kan niet los gezien worden van zijn positie in het gemeentelijk bestel. De aanstellingswijze moet aansluiten bij de institutionele positie van de burgemeester, dat wil zeggen de wijze waarop hij zich verhoudt tot de raad en het college c.q.de wethouders en de eigen taken en bevoegdheden van de burgemeester. De aanstellingswijze kan dan ook niet als een geïsoleerd vraagstuk worden beschouwd; zij moet — evenals de rechtspositie — ondersteunend zijn aan de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel." Graag krijg ik hier een reactie op van de initiatiefnemer.

Mijn fractie sluit zich graag aan bij de inbreng van collega Van Bijsterveld over het borgen van de aanstellingswijze van de CdK en de burgemeester, om te voorkomen dat die wijze van aanstelling voortdurend aan verandering onderhevig zal zijn in de toekomst. Dat zou immers niet bevorderlijk zijn voor het aanzien, het gezag, het draagvlak en de legitimiteit van het ambt. Wij brachten eerder in onze bijdrage al naar voren dat je eerst moet kijken naar het totale bestel voordat je afzonderlijk de aanstellingswijze van de burgemeester gaat herdefiniëren of herijken. Logischerwijze zou de volgorde moeten zijn: een discours over de herijking van het ambt van de burgemeester, de positie van de burgemeester, de noodzakelijke bestuurskracht van het lokale bestuur, de meest werkbare wijze van de drie-eenheid — raad, college van B en W, ambtelijke (uitvoerings)organisatie — de legitimiteit van dit bestuur, en de wijze waarop burgers invloed kunnen aanwenden om dit bestuur samen te stellen en er betrokkenheid bij kunnen blijven tonen gedurende de bestuursperiode.

Voor wat betreft de bepaling welke aanstellingswijze het meest werkbaar en/of passend is voor de modernisering en versterking van het lokale bestuur, verwijs ik wederom graag naar de publicatie van het NGB waarin de waarden van goed bestuur: perspectieven voor de beoordeling van de verschillende aanstellingswijzen zijn gearticuleerd. Achtereenvolgens gaat het om identificatie, bestuurskracht, legitimatie en besluitvormingskwaliteit. De fractie vraagt zowel de initiatiefnemer alsook de minister naar hun zienswijze op deze waardebepaling in relatie tot de aanstellingswijze.

We hebben, zoals ik in het begin al zei, in onze bijdrage vooral gefocust op de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester. We weten wel degelijk dat het voorstel ook behelst het uit de Grondwet halen van de benoeming van de commissaris van de Koning. In aard zijn het twee verschillende ambten. Hoe zien de indiener en de minister het vraagstuk van de aanstellingswijze? Kan de commissaris van de Koning sollicitatiebureau blijven bij de aanstellingswijze van de burgemeester? Moeten beide aanstellingswijzen hetzelfde zijn of juist vanwege het verschil in aard van ambt verschillend zijn? Ik hoor graag een reactie op deze vragen. Wij wachten zoals altijd de antwoorden van de indiener en de minister met grote belangstelling af.

☐

De heer **Van Dijk** (PVV):
Voorzitter. Aan de orde is het initiatiefvoorstel van het lid Schouw tot deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester. De PVV vindt dit een prima voorstel. Sterker nog voorzitter, wat de PVV betreft had deze stap zelfs overgeslagen mogen worden en hadden we hier vandaag gesproken over de rechtstreekse verkiezing van beide functionarissen.

De laatste verkiezingen voor Provinciale Staten met een buitengewoon lage opkomst wijzen op een groeiende kloof tussen burger en politiek. Wat mijn fractie betreft, moet de politiek veel meer naar de burger luisteren. Uiteindelijk is het de burger die het mandaat aan de politiek geeft. De PVV stelt zich voor dat de kloof tussen kiezer en bestuur behoorlijk kan worden verkleind door diezelfde kiezer rechtstreeks te laten beslissen door wie hij wordt bestuurd. Een belangrijke vraag aan de initiatiefnemer en uiteraard ook aan de minister is wat de volgende stap nu zal zijn en hoe lang die op zich zal laten wachten. We spreken inmiddels al decennialang over dit onderwerp en wat de PVV betreft, trappen we nu op het gaspedaal. Mijn fractie hoopt dat we vandaag, met het aannemen van dit voorstel, een belangrijke stap zetten op de in onze ogen noodzakelijke weg naar door de burger zelf gekozen bestuurders. Dank u wel.

☐

De heer **Holdijk** (SGP):
Mevrouw de voorzitter. Als hekkensluiter van de reeks woordvoerders maak ik vooraf de opmerking dat het mij een eer en een genoegen is om in deze gedachtewisseling behalve namens de SGP-fractie ook namens de ChristenUnie-fractie het woord te mogen voeren.

Als de initiatiefnemer zich in mijn positie kon verplaatsen, zou het hem niet verbazen dat de behandeling van het nu voorliggende wetsvoorstel een gevoel van déjà vu bij mij oproept. Alle voorstellen gericht op wijziging of schrapping van artikel 131 van de Grondwet, voor zover deze althans in de loop van de tijd de Eerste Kamer hebben bereikt, heb ik op deze plaats mogen bespreken. Bij die voorstellen stond steeds de discussie over een andere aanstellingswijze van de commissaris van de Koningin en de burgemeester op de achtergrond.

De initiatiefnemer zal ongetwijfeld tegenwerpen dat de situatie van dit moment toch wel belangrijke verschillen vertoont in vergelijking met het verleden, waarop ik zo-even duidde. Ten eerste wil hij met het nu voorliggende voorstel volkomen abstraheren van de zo-even door mij genoemde discussies over de aanstellingswijzen van beide ambten. Het gaat om deconstitutionalisering sec. De vraag of de benoemingswijze zoals geregeld in artikel 61 van de Gemeentewet en de Provinciewet in stand moet blijven of niet, wil de initiatiefnemer buiten discussie houden. We zouden ons wat die discussie betreft op het standpunt van een volstrekte scheiding tussen het een en het ander moeten stellen.

Ten tweede schrijft de initiatiefnemer in de memorie van antwoord aan deze Kamer: "De initiatiefnemer is tot zijn initiatief gekomen omdat hij beschikte over aanwijzingen dat de wetgever inmiddels (...) wél tot de zienswijze zou kunnen komen dat er grond bestaat om een voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen." Dat is anders dan bijvoorbeeld in 2005. Hij leidt dit af uit de partijprogramma's en het regeerakkoord uit 2012.

Met de Raad van State kan men vaststellen dat de standpunten over de wijze van aanstelling en over het niveau waarop dit onderwerp moet worden geregeld, in de afgelopen jaren onderhevig waren aan telkens wisselende meerderheden en zich wijzigende gezichtspunten. Een enkele keer vond enkelvoudige meerderheidsvorming plaats. De initiatiefnemer staat op het standpunt dat de gewone wetgever dient te beslissen over de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester. Die kan eenvoudiger en sneller dan de grondwetgever inspelen op toekomstige inzichten. Wie echter geen grote problemen ziet met de huidige aanstellingswijze, zal ook geen dringende behoefte gevoelen aan grondwetswijziging. De kernvraag die wel eerder opgeworpen is aan de initiatiefnemer, is dan ook voor welk of voor wiens probleem dit wetsvoorstel een oplossing wil bieden. Ik dacht dat mevrouw Huijbregts deze vraag al had opgeworpen.

Daarom is het voor mij de vraag — eigenlijk is het natuurlijk geen vraag — of de theoretische scheiding tussen de voorgestelde grondwetswijziging en de ideeën over een verandering in de aanstellingswijze wel realistisch te noemen is. Mij wil het voorkomen dat voordat over een andere aanstellingswijze van de burgemeester — ik beperk mij nu maar verder tot dit ambt ofschoon de commissaris van de Koning op onderdelen een aparte benadering vraagt — wordt gesproken, meer in het bijzonder wanneer het gaat over een hoe dan ook gekozen burgemeester, eerst een goede discussie zou moeten worden gevoerd over wat we precies verwachten van een burgemeester in een dualistisch bestel. Bij zowel de rechtstreeks door de burgers als de door de gemeenteraad gekozen burgemeester zal voorafgaand een fundamenteel debat gevoerd moeten worden over het meest wenselijke stelsel van lokale democratie en de normen en vormen die daarvoor zouden moeten gelden. Ik denk nu ook terug aan de bijdrage van mevrouw Van Bijsterveld en haar opmerkingen over artikel 125 van de Grondwet, alsook aan de opmerkingen van mevrouw Huijbregts, die vroeg naar de wenselijkheid van een evaluatie van de dualisering.

Wat voor mij zwaar weegt in die discussie over de positie van de burgemeester, is de eigenstandige positie van de burgemeester met een substantiële openbare orde- en veiligheidsportefeuille. De burgemeester is weliswaar al lang niet meer in de eerste plaats hand van het gouvernement — woorden van Thorbecke — maar dat laat onverlet dat hij voor zijn huidige aanstellingswijze, benoeming bij Koninklijk Besluit, wel kan bogen op een zekere externe legitimatie. Die biedt een titel om enige distantie te bewaren tot de lokale politieke elites en machtsconfiguraties. Het maakt hem voor menigeen en kennelijk ook voor de regering — zie de nota "Burgemeester en veiligheid" van 9 april 2009 — een aanvaardbaarder "besteller" van de lokale ordehandhaving dan een door de raad of de ingezetenen gekozen veelal politieker geprofileerde burgemeester. Een vraag in dit verband aan de regering: zal de openbare orde- en veiligheidstaak bij een gekozen burgemeester blijven of zal die alsdan door rijksfunctionarissen worden overgenomen? Dat verschijnsel kunnen we buiten onze grenzen waarnemen.

Behalve vanwege de beperkt onafhankelijke, met de magistratelijke elementen van de burgemeestersfunctie samenhangende rol, zouden ook degenen die de nadruk wensen te leggen op de verbindende rol die de burgemeester kan spelen in lokale politieke verhoudingen daaraan argumenten kunnen ontlenen om aan de thans geldende benoemingswijze vast te willen houden. Onze reserves met betrekking tot het voorgelegde, van een inhoudelijk standpunt ten aanzien van de gewenste toekomstige rol van de burgemeester geabstraheerde deconstitutionalisering komen voort uit de vraag, wat er over zal blijven van de toegevoegde waarde als boven en tussen de partijen staande verbinder in het steeds meer verdeelde politieke landschap in onze samenleving, die ingrijpende maatschappelijke en culturele veranderingen doormaakt. Dat onderstreept de vraag of het thans het welgekozen moment is om uitsluitend over de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning te besluiten. Voorshands bestaan bij onze fracties nog steeds de bedenkingen die ik bij eerdere gelegenheden en eerdere gedachtewisselingen over artikel 131 Grondwet naar voren heb mogen brengen. Maar dat zal mij zeker niet beletten om met belangstelling uit te zien naar de reactie op onze beschouwingen en vragen, zowel van de initiatiefnemer als van de regering.

De **voorzitter**:
Waarmee er een eind is gekomen aan de eerste termijn van de Kamer.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 13.05 uur tot 14.19 uur geschorst.